Meilleure exécution des programmes

Environnement

Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

LES PROGRAMMES DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT

Rapport du Groupe d'étude au
Groupe de travail chargé
de l'examen des programmes

Juillet 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP32-50/14-1985F au Canada: 18,95 $
ISBN 0-660-91638-X à l'étranger: 22,75 $

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉFACE	i
MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE	1
MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE	11
RÉSUMÉ	13
APERÇU	17
EXAMEN DES PROGRAMMES	41
PROGRAMMES DES PARCS	41
Situation	41
Parcs nationaux	57
Parcs et lieux historiques nationaux	75
Canaux historiques	85
Commission des lieux et monuments historiques du Canada	99
Associations coopérantes	105
Accords avec les provinces et les municipalités sur la création de parcs nationaux	111
Accords avec les provinces et les municipalités sur la protection contre les incendies	119
Accords avec les provinces, les municipalités ou les organisations privées sans but lucratif sur les lieux historiques	123
Accords avec les provinces sur les aires du patrimoine à responsabilité partagée	127
Rivières du patrimoine canadien	133
Accords relatifs aux ponts sur les canaux	141
Commission des champs de bataille nationaux	145
PROGRAMMES RELATIFS À L'ENVIRONNEMENT ATMOSPHÉRIQUE	149
Situation	149
Services météorologiques	157
Services des glaces	179

Services relatifs à la qualité de l'air et recherche atmosphérique 185
Services climatiques 193

PROGRAMMES VISANT À MAINTENIR UN ENVIRONNEMENT SAIN 201

Situation 201
Gestion des produits chimiques toxiques 211
Transport à distance des polluants atmosphériques 225
Programmes industriels 245
Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales 257
Services techniques 273
Produits chimiques commerciaux 285
Gestion des déchets 295

PROGRAMMES DE CONSERVATION DES EAUX 305

Situation 305
Données sur la gestion des eaux 313
Recherche sur la gestion des eaux 323
Réduction des dommages causés par les inondations 335
Gestion des eaux relevant de plus d'une compétence 343

PROGRAMMES DE CONSERVATION DE LA FAUNE 359

Situation 359
Conservation des oiseaux migrateurs 363
Recherche et conservation fauniques 375
Interprétation faunique 385

PROGRAMMES DE CONSERVATION DES TERRES 395

Situation 395
Surveillance de l'utilisation des terres, évaluation et systèmes de données sur les terres, politique et recherche sur l'utilisation des terres 399

ENVIRONNEMENT 2000 409

CONSULTATIONS 417

PRÉFACE

Créé en septembre 1984, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est vu confier deux objectifs fondamentaux : améliorer les services fournis au public, et rationaliser la gestion des programmes gouvernementaux. Conscient de la contribution que pourrait apporter le secteur privé à cet examen,le Groupe de travail a fait appel à des organismes nationaux représentant les syndicats, les entreprises, et diverses catégories professionnelles. Leur réponse fut immédiate et généreuse, chacun proposant l'un de ses membres à titre d'expert-conseil. Ces citoyens firent preuve d'un civisme exemplaire en offrant leur collaboration à titre gracieux. C'est ainsi que fut constitué le Comité consultatif du secteur privé, chargé de passer en revue toutes les activités d'examen des programmes.

Chaque examen de programme a été effectué par un Groupe d'étude mixte, comprenant à la fois des spécialistes du secteur privé et du secteur public et notamment des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités. Chaque Groupe d'étude a reçu pour mandat de passer en revue une "famille" de programmes, et ce sont les rapports de ces Groupes qui sont maintenant publiés. Il convient de souligner que les rapports reflètent le consensus des participants, y compris des membres du Comité consultatif du secteur privé, mais que tous leurs éléments n'ont pas nécessairement été approuvés à l'unanimité par les Groupes d'étude ou par le Comité consultatif.

Le travail d'examen qui vient de s'achever est unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extra-gouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État. La publication des travaux des Groupes d'étude mixtes témoigne clairement et publiquement du caractère remarquable de leur contribution à cette tâche particulièrement exigeante.

Les Groupes d'étude ont passé en revue les évaluations existantes et d'autres analyses disponibles, et ont consulté des centaines de personnes et d'organisations. Ils se sont répartis en petits groupes, de façon à pouvoir

prendre contact avec le plus grand nombre possible de personnes intéressées du secteur privé. Ils ont aussi discuté avec des bénéficiaires des programmes, avec des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités, depuis les fonctionnaires jusqu'aux ministres. De fait, vingt fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres, ont fait partie des Groupes d'étude.

Les observations et options présentées dans ces rapports émanent des Groupes d'étude. Certaines sont subjectives, ce qui était par ailleurs nécessaire et approprié, étant donné que la phase d'examen devait durer à peine plus d'un an. Chaque Groupe d'étude a eu trois mois pour effectuer son travail et présenter son rapport. La nécessité pour le gouvernement d'intervenir d'urgence pour mieux répondre aux besoins de la population l'obligeait à achever dans des délais raisonnables une analyse de portée très générale, avec des idées neuves.

L'examen des programmes a été effectué en plusieurs étapes. Lorsque le mandat de chaque Groupe d'étude fut défini, il fallut procéder au choix des membres et des présidents de chaque Groupe, ce qui fut fait avec l'aide du Comité consultatif du secteur privé et des deux conseillers du Groupe de travail, MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Personnalité du monde des affaires et ancien ministre du gouvernement de l'Ontario, M. McKeough assurait les contacts avec le secteur privé, alors que M. Meyboom, cadre supérieur du Conseil du Trésor, se chargeait des contacts avec le secteur public. Les membres des Groupes d'étude représentant le secteur privé ont accepté de collaborer sans rémunération, si l'on excepte une allocation journalière nominale versée aux représentants des syndicats.

À la fin de ses travaux, chaque Groupe d'étude a discuté de son rapport avec le Comité consultatif du secteur privé, et ses conclusions ont été adressées au Groupe de travail ministériel présidé par le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen. Les autres membres du Groupe sont l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice, et l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor.

Les rapports des Groupes d'étude constituent le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Ils présentent les options définies dans chaque domaine, et adressent des recommandations au

Groupe de travail. Il convient de souligner que ces rapports ne sont l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Ils visent simplement à favoriser une discussion éclairée de toute la gamme des programmes gouvernementaux. En ce sens, ils constituent pour ce dernier un outil précieux dans son processus décisionnel.

Collectivement, ces volumes illustrent clairement l'ampleur et la multiplicité des programmes de l'État, et proposent des options destinées soit à en modifier la nature même, soit à en améliorer la gestion. Certaines décisions ont déjà été annoncées dans le discours du budget du mois de mai, d'autres sont venues ensuite. Comme l'indiquait à cette occasion le ministre des Finances, l'échéancier d'exécution de certaines de ces mesures va jusqu'à la fin de la décennie, et c'est le Cabinet qui jugera du rythme approprié et de l'ampleur de ces modifications.

Les rapports des Groupes d'étude sont publiés dans l'espoir qu'ils aideront les Canadiens à mieux saisir la complexité des problèmes en jeu et des solutions envisagées. Ils constituent aussi l'expression de la profonde gratitude du gouvernement à l'égard de toutes les personnes qui ont si généreusement offert leur temps et leurs talents pour assurer le succès de cette entreprise.

MANDAT

CONTEXTE

Dans le cadre de son mandat global, le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes a demandé que l'on procède à l'examen des programmes du ministre de l'Environnement. Cet examen ne fait double emploi avec aucune des études en cours ou récemment terminées (pas plus qu'il ne les remplace), y compris l'enquête sur la politique fédérale relative avec eaux, l'examen de la base A de Parcs Canada, l'étude LeBlond et l'examen des activités et des programmes ministériels auquel procède le vérificateur général. Lesdites études portent sur des questions de principe ou de fonctionnement bien précises. Pour sa part, le présent examen vise l'élaboration d'un profil de programmes efficace et pertinent permettant de répondre aux besoins tant actuels que futurs, tout en étant plus simple, plus facile à comprendre et plus accessible pour la clientèle, et dont le processus décisionnel doit être décentralisé vers ceux qui sont en contact direct avec la clientèle. Les responsables de l'examen ont également l'intention d'utiliser les données déjà recueillies lors d'études antérieures.

MANDAT

L'annexe A contient une liste provisoire de 33 programmes portant sur des questions relatives à la conservation et à la protection de l'environnement et du patrimoine. À ces programmes sont affectées 10,230 années-personnes ainsi qu'une somme de 776.5 millions de dollars, comprenant les coûts de fonctionnement et des programmes, des subventions et des contributions, ce qui représente 95.4 % du budget du Ministère et 92.6 % du nombre d'années-personnes autorisées. Certains de ces programmes et de ces services rapportent des recettes considérables.

Le Groupe d'étude examinera soigneusement la liste ci-jointe afin de déterminer s'il est nécessaire d'y apporter des modifications pour respecter les objectifs du Groupe de travail. En se fondant, s'il y a lieu, sur une nouvelle liste de programmes, le Groupe d'étude donnera au Groupe de travail son avis et ses conclusions sur le profil idéal de programmes gouvernementaux, lequel doit être plus simple, plus facile à comprendre et plus accessible pour la

clientèle, et dont le processus décisionnel doit être décentralisé vers ceux qui sont en contact direct avec la clientèle.

Le Groupe d'étude remettra un rapport contenant ses observations et ses conseils sur :

- des moyens de mieux répondre, lorsqu'il est possible de le faire, aux clients, aux usagers et au public touchés par les mesures gouvernementales, grâce à une décentralisation élaragie ou renforcée de la mise en oeuvre des programmes;

- les programmes, afin de trouver des structures qui pourraient être plus simples et plus clairement comprises et de rendre les programmes plus accessibles au public;

- les relations existant entre les programmes du ministère de l'Environnement et ceux des autres ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux et territoriaux, des universités et des entreprises afin d'éliminer le double emploi ou les causes de conflit;

- les programmes dont les objectifs sont valables mais dont la prestation devrait être changée, en mettant particulièrement l'accent sur la privatisation;

- les mécanismes actuels de mise en oeuvre, afin de déterminer s'il est possible de les rendre plus efficaces;

- les programmes et les lois actuels, pour cerner les lacunes qui pourraient empêcher le gouvernement fédéral de s'acquitter de son mandat avec efficacité et efficience.

Le Groupe d'étude pourrait aussi donner son avis sur les sujets suivants :

- les programmes qui pourraient être éliminés, réduits, réunis en un seul, restructurés et ajoutés afin d'éviter le double emploi, d'augmenter l'efficacité, d'éliminer les fardeaux, de combler les lacunes et d'améliorer le service

au public (les programmes comprennent les politiques, les lois, les règlements, les services, etc.);

- l'amélioration possible des communications entre le gouvernement fédéral et les provinces et la coordination des programmes fédéraux-provinciaux;

- un aperçu sommaire des mesures législatives nécessaires pour modifier les programmes concernés;

- les répercussions que pourrait avoir sur les ressources toute modification recommandée pour un programme : accroissement des coûts ou économies, augmentation ou diminution du personnel (chiffres et endroits);

- la façon de procéder des autres pays, si cela peut être utile à l'étude.

Afin qu'il puisse établir les meilleurs moyens à prendre pour atteindre le but que le gouvernement se propose, on demande au Groupe d'étude de fournir des réponses à quatre séries de questions ou d'interrogations concernant les bénéficiaires et les conséquences, l'efficacité, les lacunes et les projections financières.

Bénéficiaires et conséquences

- Qui les programmes visent-ils? Les clients utilisent-ils les services? Les programmes sont-ils bien orientés? Quels sont les indicateurs des avantages qu'ils procurent? Qui paie pour ces avantages? À combien s'élèvent les recettes?

- Quelle est la répartition géographique actuelle des bénéficiaires des principaux services et projets se rapportant à l'environnement, p. ex., la création de parcs et les ressources qui y sont investies, et les bénéficiaires des services météorologiques et climatiques? Les programmes sont-ils adaptés aux besoins des régions?

- Quels sont les programmes qui imposent des contraintes réglementaires, et dans quelle mesure cela influe-t-il sur la performance économique?

Cela comprend les contraintes créées par la surveillance de l'obéissance aux règlements, par exemple les chinoiseries administratives, la paperasse et les retards, ainsi que certains objectifs de conformité.

- Quel est le but des divers programmes de recherche, y compris la répartition globale des travaux de recherche dans les secteurs et les groupes bénéficiaires?

- Quels programmes ont des conséquences directes ou indirectes sur l'économie canadienne? Quelle est la proportion relative des coûts et des bénéfices à court et à long terme? Quels sont les secteurs économiques touchés, p. ex., la réduction des pluies acides et la foresterie, la pêche et la construction?

- De quelle façon les programmes sont-ils coordonnés avec ceux des provinces, des territoires, des municipalités, des universités et du secteur privé, et comment les avantages retirés par ces secteurs peuvent-ils être accrus dans le cadre de la politique de restrictions financières? (Il y aurait lieu de donner des exemples.)

Efficacité et efficience

- Dans quelle mesure les programmes actuels sont-ils opportuns et efficaces? Plus précisément, que sont-ils censés accomplir? L'accomplisent-ils de la façon qui permet le mieux de résoudre le problème?

- Quels programmes ont des buts ou des activités qui pourraient être réalisés plus efficacement par des organismes privés ou grâce à d'autres mécanismes de mise en oeuvre, comme les sociétés d'État ou les organismes indépendants?

- Certains programmes font-ils double emploi avec des projets déjà entrepris par d'autres ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux ou le secteur privé? Pourraient-ils être réalisés plus efficacement s'ils étaient regroupés avec d'autres programmes fédéraux ou provinciaux? Leur exécution devrait-elle relever des provinces?

- Pour quels programmes ou groupes de programmes fédéraux pourrait-on obtenir une plus grande productivité par la rationalisation des mandats, des mesures législatives et des ressources?

- Y a-t-il des débouchés économiques actuels ou potentiels qui permettraient un recouvrement des coûts plus élevé, et quelles seraient les conséquences de leur utilisation?

- Les programmes de réglementation sont-ils logiques, c'est-à-dire, les règles sont-elles proportionnées aux dommages (problèmes) possibles et à leur ampleur, et sont-elles appliquées de façon juste et uniforme?

- Y a-t-il des programmes dont les buts vont à l'encontre de ceux de certains autres et, si tel est le cas, comment peut-on redresser la situation?

- Certains programmes font-ils obstacle à la croissance économique, ou nuisent-ils à l'esprit d'entreprise?

- Certains de ces programmes sont-ils désuets?

Lacunes

- Existe-t-il des secteurs de l'environnement, ou des questions se rapportant à ce domaine, qui tout en relevant du mandat du gouvernement fédéral, exigeraient l'établissement de nouveaux programmes nécessaires à la réalisation des objectifs du gouvernement?

- Le gouvernement possède-t-il des mécanismes efficaces et en nombre suffisant pour faire face à des menaces internationales ou à des problèmes comportant une dimension internationale?

- Le gouvernement possède-t-il des mécanismes efficaces et en nombre suffisant pour prévoir les menaces et les problèmes futurs et y faire face?

Prévisions financières

- Compte tenu des programmes actuels, quelles sont les demandes de financement prévues pour l'avenir? (Il serait possible de prévoir des scénarios en fonction de toute une gamme de demandes de financement.)

LIEN AVEC LES DOCUMENTS DE CONSULTATION ET LES AUTRES ÉTUDES EN COURS

Une enquête sur la politique fédérale relative aux eaux et une étude du processus de consultation du Ministère sont actuellement en cours. La préparation de documents de consultation servirait à stimuler les discussions et les consultations entre le secteur privé et les ministres responsables au sujet de l'élaboration possible de politiques futures. Le Groupe d'étude voudra sûrement prendre connaissance de cette étude ainsi que de tout document de consultation et en prendre note, mais sa tâche principale consistera à donner au Groupe de travail son avis au sujet des questions décrites ci-dessus. Le Groupe d'étude n'a pas besoin de porter son attention sur les programmes que les autres groupes ont entrepris d'examiner dans le cadre de leurs mandats respectifs, à moins que cela n'affecte l'ensemble de sa propre étude. Le cas échéant, il devra en faire part dans son rapport. Il communiquera avec les groupes chargés de l'étude de la gestion des biens immobiliers, des programmes agricoles et des programmes de réglementation afin d'établir les liens nécessaires.

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Le Groupe d'étude aura pour chef un cadre supérieur du secteur privé nommé à ce poste avec l'assentiment du ministère de l'Environnement; le chef adjoint sera un haut fonctionnaire du même ministère. Ces personnes relèveront du conseiller du secteur public et au conseiller du secteur privé en matière de liaison affectés auprès du chef du Groupe de travail, et elles seront aidées dans leur tâche par cinq fonctionnaires du gouvernement détachés à cette fin et par un nombre égal de représentants du secteur privé. Un petit secrétariat assurera les services de soutien nécessaires au Groupe; toutes ces personnes seront installées dans les locaux du Ministère, qui en assumera les frais. Le Groupe d'étude, son chef ou son chef adjoint, rencontreront les deux conseillers et le Comité consultatif du secteur privé à la demande de ces derniers.

PROGRAMME DE TRAVAIL

En raison de la multiplicité des programmes qui appartiennent à la catégorie générale de la conservation et de la protection de l'environnement et du patrimoine, il sera souhaitable d'assigner des tâches précises à des sous-groupes chargés d'étudier des sujets précis. À cette fin, le Groupe d'étude présentera à l'examen du Groupe de travail un plan de travail détaillé indiquant les sous-groupes qui seront formés et leur mandat.

Le Groupe d'étude aura accès à toute évaluation ou à tout moyen d'évaluation que possèdent les ministères en ce qui concerne les programmes visés par l'examen, ainsi qu'à tous les documents préparés récemment pour le ministre en vue de son examen des programmes.

CALENDRIER DE LA PRÉSENTATION DES RAPPORTS

Le Groupe d'étude devra mettre au point un plan de travail d'ici le 15 avril 1985 et présenter ses premières constatations au Groupe de travail d'ici la fin de mai. Il produira un rapport final au plus tard le 10 juillet 1985. En outre, le Groupe de travail recevra, à toutes ses réunions régulières, de brefs rapports d'étape sur le travail du Groupe d'étude et d'autres groupes semblables.

COMMUNICATION AVEC LES MINISTÈRES

Comme il a été précisé ci-dessus, le Groupe d'étude devra relever, dans l'optique du service au public, les diverses possibilités d'amélioration, par exemple par un regroupement des programmes au sein du gouvernement fédéral, et proposer d'autres mesures qu'il juge nécessaires pour exploiter ces possibilités. Le Groupe de travail présumera que le Groupe d'étude aura consulté tous les ministères touchés par les domaines relevés. Dans le cas des ministères qui dépendent de services assurés par le ministère de l'Environnement ou qui sont liés d'une façon ou d'une autre à ses activités, le mandat de la présente étude sera communiqué aux ministres responsables.

ANNEXE A

LISTE DES PROGRAMMES DU MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT

EC1	Services météorologiques
EC6	Services des glaces
EC7	Service relatif à la qualité de l'air et recherche atmosphérique
EC16	Interprétation faunique
EC17	Transport à distance des polluants atmosphériques
EC18	Produits chimiques commerciaux
EC20	Services techniques
EC22	Gestion des produits chimiques toxiques
EC23	Gestion des déchets
EC25	Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
EC26	Commission des lieux et monuments historiques du Canada
EC30	Recherche sur la gestion des eaux
EC35	Associations de coopération
EC36	Canaux historiques
EC37	Parcs et lieux historiques nationaux
EC38	Parcs nationaux
EC90	Accords avec les provinces et les municipalités sur la création de parcs nationaux
EC91	Accords avec les provinces et les municipalités sur la protection contre les incendies
EC92	Accords avec les provinces, les municipalités ou les organisations privées sans but lucratif sur les lieux historiques
EC93	Accords avec les provinces sur les aires du patrimoine à responsabilité partagée
EC94	Rivières du patrimoine canadien
EC95	Accords relatifs aux ponts sur les canaux
EC96	Services climatiques
EC97	Conservation des oiseaux migrateurs
EC98	Recherche et conservation fauniques
EC99	Réduction des dommages causés par les inondations
EC100	Données sur la gestion des eaux
EC101	Gestion des eaux relevant de plus d'une compétence

EC102	Évaluation de la surveillance de l'utilisation des terres et systèmes de données sur les terres
EC103	Politique et recherche sur l'utilisation des terres
EC104	Programmes industriels
EC902	Environnement 2000
CCBN-1	Commission des champs de bataille nationaux

MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE

Chef du Groupe

George H.C. Layt
Premier vice-président
Stelco
Toronto, Ontario

Chef adjoint

Clinton Edmonds
Directeur général régional
Environnement Canada
Halifax, Nouvelle-Écosse

Membres du secteur privé

David Brooks
Directeur
Marbek Resource Consultants
Ottawa, Ontario

Doug Cook
Directeur
Compagnie pétrolière impériale Ltée
Toronto, Ontario

Alistair Crerar
Directeur général
Alberta Environmental Council
Edmonton, Alberta

Bernice Goldsmith
Professeur, Faculté de génie
Université Concordia
Montréal, Québec

M. Jim MacDonald
Congrès du travail du Canada (retraité)
Ottawa, Ontario

Membres du secteur public

Ward Falkner
Directeur général adjoint
Pêches et Océans Canada
Vancouver,
Colombie-Britannique

Jim Maxwell
Directeur général
Service de la conservation de l'environnement
Environnement Canada
Hull, Québec

James McCulloch
Directeur général
Service de l'environnement atmosphérique
Environnement Canada
Downsview, Ontario

Kim Shikaze
Directeur régional
Service de la protection de l'environnement
Environnement Canada
Toronto, Ontario

George Yeates
Directeur général
Parcs Canada
Environnement Canada
Hull, Québec

Soutien à l'administration et à l'évaluation

Peter O'Hara
Directeur
Relations fédérales-provinciales
Service de planification du
Ministère
Environnement Canada
Hull, Québec

RÉSUMÉ

Les deux volumes du présent rapport contiennent un certain nombre de messages clairs, qui peuvent se résumer comme suit :

a. Bien que des progrès considérables aient été réalisés en matière de protection de la qualité de l'environnement et de la sauvegarde du patrimoine, les Canadiens sont de plus en plus conscients de l'importance de ces questions et exigent plus que jamais que le gouvernement s'efforce de résoudre les problèmes qui se posent dans ces domaines.

b. Les Canadiens tiennent beaucoup aux services que leur offre le ministère de l'Environnement afin de les aider à s'adapter à leur milieu physique.

c. Il n'y a pas de solutions faciles aux problèmes de la détérioration de l'environnement et de la destruction du patrimoine à cause de plusieurs facteurs, dont :

le coût élevé des mesures curatives à court terme est facilement quantifiable, tandis qu'il n'est pas possible d'établir avec précision le coût à long terme de l'inaction;

les diverses compétences doivent travailler de concert pour réaliser des progrès sensibles;

il est souvent impossible d'analyser rationnellement les questions de cet ordre, en raison des réactions émotives des divers intervenants;

jusqu'à maintenant, la population en général a refusé d'adopter les notions de compromis ou de niveau de risque acceptable, et elle doute que le gouvernement et l'industrie donnent suite à leur engagement de mettre en oeuvre des mesures curatives, surtout lorsque de fortes sommes sont en jeu.

Nos recommandations, conformément au mandat qui nous a été assigné, visent à améliorer les façons de procéder. Plus précisément, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage des propositions qui permettraient d'atteindre les résultats suivants :

a. Un engagement plus ferme de la part du gouvernement fédéral vis-à-vis des questions environnementales et une participation plus efficace d'Environnement Canada à la recherche de solutions.

b. Une gestion rationalisée et davantage responsable au sein du Ministère, notamment en faisant disparaître une large part de la "micro-gestion" ou de la "contre-gestion" existant tant au Ministère qu'à l'intérieur des organismes centraux. La gestion des activités scientifiques au Ministère aurait, notamment, à faire l'objet d'une réorientation.

c. Un ministère de l'Environnement plus sensibilisé aux besoins de ses clients et des principaux intéressés, grâce à une plus grande participation des intervenants de l'extérieur (par exemple, les autres ministères fédéraux, et les autres ordres de gouvernement, ainsi que les particuliers et les organisations du secteur non gouvernemental) à l'établissement des priorités, ainsi qu'à la planification, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des programmes. Une telle approche devrait également permettre au Ministère de se tourner davantage vers le monde extérieur et vers l'avenir.

d. Un mode de fonctionnement plus rentable et plus favorable à l'essor du secteur privé grâce à une participation accrue des autres ordres de gouvernement et du secteur non gouvernemental, et au moyen de l'impartition, d'une récupération des coûts plus poussée et de la mise sur pied d'entreprises coopératives (à frais partagés);

e. un débat plus éclairé sur les questions environnementales nationales grâce à une information plus pondérée à l'intention du grand public et des autres parties intéressées, ainsi

qu'à une confiance accrue dans l'engagement du gouvernement à l'égard de l'environnement.

Aucun des objectifs énumérés ci-dessus n'exige le transfert d'organisations au profit ou au détriment du Ministère. Le Ministère est une forme de conglomérat, mais le regroupement actuel des missions et des fonctions est cohérent.

Les nouvelles approches proposées entraîneraient des avantages économiques qui, pour une large part, se présentent sous la forme de dépenses évitées à l'avenir. Les économies en années-personnes et en dollars proviendraient d'une réduction des frais de gestion et d'administration, mais l'exécution comme telle des programmes ne subirait que des changements minimes.

Le Groupe d'étude était composé de 12 personnes, dont six provenaient du secteur non gouvernemental. Les propositions ont été formulées par voie de consensus.

Les évaluations et les profils détaillés des 33 programmes du Ministère ont été mis au point à la suite d'entrevues menées en personne ou par téléphone auprès de plus de 400 délégués provenant d'autres ministères fédéraux, des dix provinces et des deux territoires, des municipalités, de nombreux segments du secteur privé et de plusieurs organisations et particuliers du secteur non gouvernemental. (Dans certains cas, nous avons consulté des experts des États-Unis.)

Pour compléter les évaluations des programmes, on a rédigé des documents de synthèse sur des groupes de programmes ayant des points communs.

Des études supplémentaires sur des questions ou des thèmes précis, concernant plus d'un programme, ont également été menées. Ces documents portent sur la gestion interne, les rapports externes du Ministère et la gestion des ressources renouvelables, ainsi que sur le rôle du Ministère dans le Nord et les meilleurs moyens de s'acquitter de certains éléments de son mandat.

APERÇU

SITUATION ET PERSPECTIVES

Un environnement sain et une utilisation judicieuse des ressources naturelles sont essentiels au maintien de la vie sur terre, à un essor économique durable et à une qualité de vie élevée, tant à court qu'à long terme.

Pour mener les affaires quotidiennes du pays de façon sûre et économique et dans l'intérêt de tous les Canadiens, il est indispensable de disposer de connaissances et de données sur l'environnement.

Le Canada a souscrit à la Stratégie mondiale de la conservation, selon laquelle :

> La conservation est définie ici comme la gestion de l'utilisation par l'homme de la biosphère de manière que les générations actuelles tirent le maximum d'avantages des ressources vivantes tout en assurant leur pérennité pour pouvoir satisfaire aux besoins et aux aspirations des générations futures. Aussi la conservation est-elle une notion positive; elle recouvre la préservation, l'entretien, l'utilisation durable, la restauration et l'amélioration du milieu naturel...
>
> La conservation est un processus qui s'applique à tous les secteurs, mais qui n'en constitue pas un à lui seul. Dans le cas de secteurs touchant directement à la gestion des ressources vivantes (agriculture, pêches, foresterie et faune), la conservation est l'aspect de la gestion par lequel on veille à ce que l'utilisation soit durable et à ce que les processus écologiques et la diversité génétique essentiels à la pérennité des ressources en question soient préservés. Dans le cas d'autres secteurs (santé, énergie, industrie), la conservation est l'aspect de la gestion qui permet de tirer durablement le meilleur parti des ressources vivantes de base, et de choisir le lieu et la nature des activités de manière à en assurer la pérennité.

Comme cette définition l'expose clairement, la conservation et le développement ne sont pas les termes d'une alternative, mais des forces complémentaires.

Environnement Canada (EC) est, au sein du gouvernement fédéral, le principal responsable de la conservation de l'environnement, telle que définie dans la Stratégie mondiale de la conservation. Créé en 1971 par la réunion d'organismes fédéraux chargés des ressources renouvelables et de secteurs connexes, le Ministère a, depuis ce temps, perdu deux services importants (le Service des pêches et des océans et le Service canadien des forêts), mais il a gagné Parcs Canada. Exception faite du Service de la protection de l'environnement (créé précisément en vue de la fusion des unités responsables des divers aspects de la pollution), les autres composantes, ou "services", du Ministère sont, en général, demeurées structurellement intactes. Dirigés par des sous-ministres adjoints, les services, dont les principaux sont le Service de l'environnement atmosphérique, le Service de la protection de l'environnement, le Service de la conservation de l'environnement et Parcs Canada, forment des entités importantes chargées d'une mission. Les programmes de leurs unités ayant été peu perturbés, le nouveau Ministère a pris une forme semblable à celle d'un conglomérat, par opposition à une structure tout à fait intégrée.

Les caractéristiques peut-être les plus frappantes du Ministère sont sa taille imposante, ainsi que l'ampleur et la complexité de son mandat. Son budget pour 1985-1986 prévoit des ressources de 10,294 années-personnes et de 760 millions de dollars pour l'exécution de la vaste gamme d'activités dont le Ministre a la charge : la gestion des parcs nationaux et des réserves d'oiseaux migrateurs; la prestation de données sur les conditions météorologiques, l'état de la mer et des glaces, la qualité de l'air et le climat; les services de protection de l'environnement; les programmes liés aux ressources terrestres, hydriques et fauniques; ainsi que les services de recherche et de coordination pour l'évaluation des incidences environnementales et la recherche de solutions à des problèmes complexes, tels que celui des précipitations acides.

Le public devient de plus en plus conscient de l'importance de l'environnement, et ses exigences ne cessent de croître dans ce domaine. Par exemple :

- D'après tous les sondages, l'opinion publique est largement et fortement en faveur d'un gouvernement fédéral actif dans les domaines de la protection de la qualité de l'environnement et de la sauvegarde du patrimoine.

- Depuis novembre dernier, le Ministère a reçu plus de 15,000 lettres de citoyens inquiets parce qu'ils croient que les questions environnementales ne reçoivent pas suffisamment d'attention.

- Les questions environnementales ont constitué un élément important de la campagne électorale de 1985 en Ontario.

L'importance actuelle de plusieurs problèmes liés à la qualité de l'environnement découle de cinq grandes causes :

- l'utilisation croissante de produits chimiques dans notre société;

- des méthodes de récolte inadéquates pour ce qui est des ressources;

- la combustion et certaines autres sources d'énergie;

- une attention insuffisante accordée à la gestion des déchets;

- une connaissance et une compréhension accrues des répercussions.

Ces problèmes ont en commun certaines caractéristiques :

- ils se développent de façon subtile et insidieuse;

- il est difficile d'établir une relation de cause à effet;

- ils peuvent avoir des répercussions dévastatrices et coûteuses;

- ils sont parfois omniprésents et envahissants;

- dans de nombreux cas, leurs conséquences et leurs effets se répercutent sur d'autres aires de compétence;

- il est plus facile et moins coûteux de les éviter grâce à des mesures préventives.

Les services directs au public, allant de la protection et de la mise en évidence du patrimoine naturel et culturel du Canada à la préparation et à la diffusion de données météorologiques, sont en forte demande. (Plus de 30 % des Canadiens fréquentent les parcs nationaux, et la demande en faveur de la création d'aires protégées ne cesse de croître; presque tous s'informent des prévisions météorologiques, certains pour orienter leurs activités de tous les jours et d'autres par mesure de prudence.) Les questions qui se posent sur ce chapitre sont, à la fois moins et plus litigieuses que celles qui touchent à la qualité de l'environnement - moins, parce qu'elles mènent rarement à des crises; plus, parce qu'elles ont fréquemment une incidence directe sur la vie quotidienne des Canadiens.

Le public est donc largement et fortement en faveur que le gouvernement fédéral assume un rôle dans les domaines de la conservation de l'environnement et de la prestation de données sur l'environnement. Il ne s'agit toutefois pas d'un rôle exclusif, puisque les provinces et les territoires, l'industrie et d'autres utilisateurs des ressources, ainsi que le grand public, sont aussi appelés à faire leur part. L'étude et la résolution des problèmes environnementaux - qu'il s'agisse d'une menace pour la santé, de la création d'un parc ou de l'élargissement des services météorologiques - sont complexes et exigent les efforts concertés de nombreux secteurs de la société et de divers ordres de gouvernement. De toute évidence, cependant, les Canadiens s'attendent que le gouvernement fédéral s'acquitte de son mandat avec objectivité, compétence, énergie et honnêteté.

En plus de se tailler un rôle approprié et de le jouer au mieux - défis que doivent relever tous les organismes gouvernementaux - et outre le fait qu'il forme un conglomérat, le Ministère doit résoudre quatre problèmes qui, bien qu'ils ne lui soient pas tout à fait propres, se posent avec beaucoup plus d'acuité dans son cas : a) il est investi d'un très vaste mandat non officiel; b) il lui est fondamentalement impossible de déterminer quel est le niveau de service optimal; c) il doit se faire à la fois le champion et le courtier de l'environnement; d) il remplit le rôle tant de ministère d'exécution que de ministère d'État.

a. Le mandat officiel d'Environnement Canada est décrit dans la Loi sur le ministère de l'Environnement et dans les énoncés de politique du Ministère. Toutefois, le public canadien lui

confie un mandat non officiel beaucoup plus vaste, du fait même qu'il est chargé de l'environnement et que l'environnement acquiert de plus en plus d'importance avec les ans. Le public ne se soucie guère du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces; et encore moins, entre les ministères fédéraux. Si une menace pèse sur l'environnement, il s'attend que le Ministère soit prêt à y remédier, ou même qu'il ait pris plus tôt des mesures préventives.

b. Aux difficultés pratiques engendrées par un mandat non officiel s'ajoute une difficulté d'ordre théorique : le Ministère ne peut s'appuyer sur aucun principe ni aucune analyse pour connaître le niveau requis de protection de l'environnement ou de conservation du patrimoine. Non pas que les résultats obtenus n'aient aucune valeur analytique - il est crucial, par exemple, de déterminer ce qu'il en coûtera pour assumer tel degré de risque ou pour atteindre tel niveau de conservation des espèces - mais, en définitive, c'est dans une optique politique que doivent se prendre les décisions quant aux initiatives et aux investissements.

c. En partie à cause des deux problèmes susmentionnés, le Ministère doit agir à la fois comme champion de l'environnement et comme courtier de données sur l'environnement. Il en résulte que, selon son mandat officiel, la créance du Ministère tient à son rôle de courtier; tandis que, d'après son mandat non officiel, elle réside dans son rôle de champion. D'ailleurs, ces deux fonctions chevauchent, et nous serions naïfs de croire qu'il est possible de les maintenir aussi distinctes que le laissent entendre les modèles de comportement économique et politique. Aussi le Ministère devra-t-il toujours assumer les deux fonctions à la fois, sans pour autant leur accorder toujours la même importance dans tous les secteurs et dans toutes situations. Il devrait donc moins chercher à se départir de l'une ou l'autre fonction qu'à bien distinguer (et d'en faire part au public) quand il exerce l'une et l'autre.

d. En dernier lieu, le Ministère, à titre d'organisation d'exécution, met en oeuvre des programmes et,

comme ministère d'État, il s'efforce d'influencer les politiques et les programmes d'autres ministères, à un point tel que ces deux activités correspondent aux rôles d'action et de réaction. Étant donné la nature des questions environnementales, il est fort possible que, une fois le problème cerné (par exemple, celui des précipitations acides), le Ministère ait la responsabilité première d'agir. Cependant, pour éviter ou atténuer un problème (par exemple, dans les domaines de l'économie de l'électricité et du recyclage des métaux), le Ministère aura habituellement à oeuvrer dans des secteurs relevant d'autres organismes, voire d'autres compétences.

Quant au rapport général entre la gestion de l'environnement et le développement économique, l'expérience de la dernière décennie a permis, comme en témoigne la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, de faire les constatations suivantes :

- les avantages découlant des mesures environnementales, compte tenu des économies réalisées au titre de la réparation des dommages, ont généralement dépassé les coûts;

- les effets macro-économiques des politiques environnementales sur l'investissement, la productivité et le commerce ont été mineurs, et souvent positifs;

- les mesures environnementales ont créé plus d'emplois qu'elles n'en ont éliminé;

- les pressions exercées sur l'industrie en vue de régler les problèmes de pollution ont souvent donné lieu à des procédés nouveaux, à des techniques moins polluantes et à des produits plus respectueux de l'environnement, ainsi qu'à des usines à haut rendement du point de vue des ressources et de l'énergie.

Il n'est habituellement pas possible, au cours du délai normal de planification et de gestion, de déterminer quelles seront les incidences du développement sur l'environnement, sans compter qu'elles ne sont pas toujours mesurables et qu'elles peuvent influer sur d'autres aires de compétence.

Pour ces raisons, le règlement des problèmes d'environnement et de développement exige, en général, une ligne de conduite qui tienne compte de plusieurs disciplines et des diverses compétences intéressées. Il importerait d'éliminer les barrières entre les institutions et les autres obstacles à pareille ligne de conduite. Comme M^me^ Brundtland l'a souligné dans une allocution, en octobre 1984, devant la Commission mondiale sur l'environnement et le développement :

> Le problème tient en partie au fait que, si les organismes environnementaux considèrent parfois l'industrie et les organismes gouvernementaux sectoriels comme des "cibles", ils ne les considèrent que rarement comme des participants à l'établissement des politiques environnementales. On estime que la politique environnementale est une politique distincte, ayant trait à la protection ou à la conservation des eaux, des terres et des espèces, et qu'elle peut être une annexe de la politique économique, mais il est rare qu'on la juge être une politique économique et sectorielle en elle-même.

D'après ce qui précède, Environnement Canada devrait :

- exercer une influence plus stratégique et active en ce qui a trait au règlement des problèmes environnementaux;

- renforcer et mieux orienter les ressources interdisciplinaires dont il dispose, pour étudier les problèmes et fournir l'appui technique nécessaire à la prise de décisions;

- établir un système plus efficace pour la détection précoce des problèmes environnementaux;

- accroître sa capacité d'assumer une gestion horizontale lorsqu'il s'agit de régler des questions touchant au mandat d'autres ministres fédéraux, et de mener une action concertée avec les provinces et les autres ordres de gouvernement au pays;

- améliorer la consultation avec tous les intéressés;

- veiller à ce que les Canadiens aient régulièrement des rapports sur l'état de l'environnement, y compris les conséquences des tendances observées;

- prendre toutes les mesures nécessaires pour rendre son rôle et son mandat plus clairs et plus explicites.

RÉSULTATS DE L'ÉTUDE DES THÈMES

Dans un domaine aussi complexe que celui dont s'occupe Environnement Canada, il est impossible de se borner à l'étude des programmes tels que définis par le budget. Le Groupe d'étude a donc jugé indispensable de procéder par thèmes qui se recoupent pour examiner certains autres points faisant partie de son mandat. La présente section fournit un résumé des résultats de ces analyses qui constituent l'introduction à chaque groupe d'évaluations de programme figurant dans ce rapport.

Organisation, gestion et ressources

La portée de notre document thématique sur l'organisation, la gestion et les ressources d'Environnement Canada est vaste, puisqu'il traite tant de la composition et de l'image du Ministère que des modes de gestion et de la prestation de services de soutien communs.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le Ministère forme une espèce de conglomérat de services chargés de missions diverses et utilisant différents moyens pour exécuter leur mandat. Bien que cette conformation soit logique, le Ministère doit néanmoins faire appel à un mode de gestion central particulier pour s'assurer d'un rendement efficace et efficient.

Le Service de l'environnement atmosphérique et Parcs Canada sont de vastes organismes indépendants au sein du Ministère qui disposent des compétences nécessaires pour remplir leurs mandats respectifs distincts. Ces deux services utilisent, à eux seuls, plus de 70 % des ressources humaines du Ministère et près de 70 % de ses ressources financières. En outre, la clarté de leur mandat et les moyens mis en oeuvre pour le remplir tranchent avec la situation générale des organismes du Ministère chargés de la protection de la qualité de l'environnement et de la conservation des ressources (le Service de la protection de l'environnement, le Service de la conservation de l'environnement, les cinq organisations des directeurs généraux régionaux et le Service de planification du Ministère). Les questions qui se posent, eu égard à ces missions, sont complexes. Il en va de même pour les arrangements régissant

leur structure et leur gestion. Bon nombre des observations négatives faites par les intéressés tiennent aux difficultés que le Ministère a rencontrées au moment de s'attaquer aux problèmes complexes liés à ces missions, ou d'établir des organisations et des systèmes de gestion appropriés.

L'organisation et la gestion du Ministère auront à subir d'importantes modifications. En vue d'améliorer l'aptitude du Ministère à faire face à de tels défis, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement considère certaines mesures qui favoriseraient :

a. l'implantation d'un système de gestion fondé sur le principe de l'obligation formelle de rendre des comptes;

b. l'adoption, au sein du gouvernement fédéral, d'un style de gestion qui convienne à un conglomérat d'organisations;

c. l'établissement de structures d'organisation et de gestion plus simples et plus efficaces pour l'exécution de ses missions en matière de qualité de l'environnement et de conservation des ressources;

d. une participation accrue des subalternes au processus décisionnel et des consultations plus efficaces avec les unités de négociation.

Pour que ces démarches arrivent à un bon résultat, il faudra d'abord réduire, voire éliminer, la "micro-gestion" existant tant au sein du Ministère qu'à l'intérieur des organismes centraux.

Au terme de son analyse, le Groupe d'étude a constaté que le Ministère n'a pas profité, depuis au moins une décennie, de l'augmentation globale qu'a connue le gouvernement fédéral au titre des affectations d'années-personnes. La valeur réelle du budget du Ministère a en outre diminué au cours de cette même période. Selon le Groupe d'étude, la mise en oeuvre des propositions formulées dans son document sur ces sujets, ainsi que de celles ayant trait à l'organisation, à la gestion et aux services de soutien contenues dans ses autres rapports d'évaluation,

permettrait de réduire d'au moins 6 % les besoins du Ministère au titre des années-personnes, principalement grâce à une simplification des structures et des procédures.

Gestion des activités scientifiques

Il existe de nombreuses possibilités d'accroître l'efficacité et l'efficience de la gestion des activités scientifiques à Environnement Canada. Des politiques ont été établies qui aideront à :

a. déterminer les activités scientifiques à entreprendre en toute priorité;

b. réduire le contrôle administratif superflu exercé sur le personnel scientifique;

c. étudier d'autres mécanismes d'exécution pour les programmes scientifiques, y compris un plus grand recours à l'impartition, l'établissement de sociétés de la Couronne et l'utilisation d'organismes similaires au Comité interministériel de la recherche et du développement énergétiques.

Exécution des travaux à l'extérieur

Dans le domaine de la gestion, un des documents traite de "l'extériorisation" des activités que tente actuellement d'effectuer le gouvernement. Environnement Canada a déjà pris certaines mesures pour accroître la récupération des coûts ainsi que le recours à l'impartition et à la privatisation, mais il lui serait possible de faire davantage en inculquant au personnel les principes sous-jacents à l'exécution des travaux en dehors du Ministère, et en éliminant certains obstacles, sinon tous. Nous avons fait des propositions dans ce sens. Cependant, la situation est également obscurcie par le fait que la notion de privatisation n'est pas toujours très claire dans l'esprit des gens. Certains font uniquement allusion à l'impartition, où le gouvernement assume tous les coûts; à l'extrême opposé, d'aucuns entendent la privatisation véritable, où le gouvernement n'assume aucun coût et où les forces du marché sont déterminantes. Entre ces deux extrêmes, il y a des arrangements (habituellement à frais partagés) avec les autres ordres de gouvernement et des organisations non gouvernementales. Le Groupe d'étude est d'avis que bon nombre des activités actuellement assumées par des fonctionnaires fédéraux pourraient s'exercer à

l'extérieur de la fonction publique fédérale. Cependant, compte tenu des perturbations possibles, les décisions portant sur l'exécution des travaux à l'extérieur ne doivent pas être prises à la légère. De plus, il devrait en résulter quelques bénéfices pour le contribuable. Ce serait effectivement une grave erreur que de fonder des décisions de cet ordre sur des motifs purement idéologiques.

Exécution du mandat en matière de qualité de l'environnement

Les programmes de nombreux ministères fédéraux ont une incidence sur l'environnement, ou subissent les effets de l'environnement. La politique gouvernementale, consistant à attribuer aux ministères la responsabilité d'agir de façon à ne pas porter préjudice à l'environnement, jouit d'un soutien considérable. Le Groupe d'étude considère toutefois que, dans certains cas, Environnement Canada n'a pas les outils requis pour garantir la mise en oeuvre cohérente et efficace de cette politique; tandis que dans certaines autres circonstances, il n'a pas pleinement recours aux moyens dont il dispose. Le Groupe d'étude suggère que le Ministère mette fermement à l'essai les moyens actuellement à sa portée pour exercer une influence sur les autres ministères et de manière à déterminer s'il convient d'instaurer de nouvelles mesures. Dans les cas où il est déjà clair que les pouvoirs sont insuffisants, le Groupe d'étude est d'avis que le ministre devrait proposer au Cabinet, après avoir consulté d'autres ministres, des modifications aux lois exécutées par le Ministère et l'unification, au sein du Ministère, de certains pouvoirs et programmes connexes incombant à d'autres ministères (lorsque des accords ministériels ne suffisent pas).

L'exécution du mandat du gouvernement fédéral en matière de qualité de l'environnement suppose un engagement ferme de la part des échelons les plus élevés des divers ordres de gouvernement, ainsi que des échanges coordonnés avec de nombreux organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. Notamment, la recherche d'une solution à la mauvaise gestion des produits chimiques au Canada, lesquels constituent une grave menace pour la santé, l'économie et l'environnement, concerne, d'une façon ou d'une autre, 58 lois du Parlement et 24 ministères fédéraux, ainsi que des ressources de 2,600 années-personnes et de 143 millions de dollars. Malgré l'ampleur du problème et des ressources en jeu, le partage des responsabilités n'est pas clairement défini, et il n'existe aucune orientation

précise ni aucun mécanisme pour garantir l'affectation des ressources aux priorités. Voici, à titre d'exemple, un moyen de favoriser une gestion horizontale efficace au sein du gouvernement fédéral : le ministre de l'Environnement, fort du soutien de ses collègues des Pêches et des Océans, de la Santé et du Bien-être social et de l'Agriculture, devrait proposer au Premier ministre de mettre sur pied un groupe de travail ministériel sur la gestion des produits chimiques toxiques au Canada, ayant pour mandat de trouver une solution à ce problème.

Gestion des ressources renouvelables en fonction d'un développement durable

Il se fait une concurrence de plus en plus forte quant à l'utilisation des terres de choix au Canada, et certaines des meilleures terres agricoles, forestières et fauniques disparaissent graduellement au profit d'autres utilisations, ou en raison de la dégradation du sol causée par la salinisation, la perte d'éléments nutritifs, le compactage et l'acidification, ou par l'érosion éolienne, fluviale et marine. Le Groupe d'étude est d'avis que les niveaux de production des ressources forestières, halieutiques, agricoles et fauniques sont menacés à l'heure actuelle, et que, si la situation devait s'aggraver, de graves désordres économiques pourraient s'ensuivre. Afin d'utiliser le plus efficacement possible nos ressources limitées, le Groupe d'étude propose que le ministre de l'Environnement renforce le rôle du Comité interministériel des terres et mette au point, en consultation avec le ministre de l'Agriculture et le ministre d'État aux Forêts, un plan d'action en ce qui a trait à la conservation des terres d'importance nationale.

Consultation du public

Au sein du gouvernement fédéral, Environnement Canada a été un pionnier de la consultation du public et a élaboré sa propre politique à cet égard ainsi qu'à l'accès à l'information. Il finance en outre le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE), le réseau d'organisations non gouvernementales environnementales et toute une série de processus, officiels ou non, reliés à certaines activités des programmes. Le public, les provinces et le Ministère ont toutefois dû faire face à plusieurs problèmes lors de la mise en oeuvre de ces politiques. Afin d'améliorer la situation, le Groupe d'étude propose que le CCCE se mette davantage en évidence auprès du public. Le CCCE continuerait non seulement à conseiller le ministre, mais

aurait aussi la responsabilité de promouvoir un débat public plus éclairé sur les questions environnementales, tout en évitant de prendre position sur les politiques du gouvernement. La mise en oeuvre de cette recommandation supposerait des dépenses additionnelles de 1 à 2 millions de dollars par année. Par contre, il faudrait pondérer ces coûts par les avantages qui en découleraient : une plus grande sensibilisation du public et une meilleure compréhension de son opinion et de ses points de vue. Le CCCE pourrait en outre être chargé d'examiner des moyens d'amener les associations de travailleurs à participer directement à la promotion de la protection de l'environnement et de pratiques plus saines à cet égard. Le Groupe d'étude a mis en doute l'utilité des réunions annuelles de consultation du public. Par contre, il préconise la poursuite des activités liées à la plupart des autres aspects de la politique sur la consultation du public, ainsi que le maintien de l'aide accordée au réseau des ONG environnementales. Enfin, bien que le Groupe d'étude reconnaisse les avantages de financer certains groupes d'intérêt public, notamment les interventions aux audiences fédérales sur des questions environnementales, il n'a pu en arriver à un consensus sur les motifs pouvant justifier une aide financière. Il n'a pu déterminer non plus si la source de financement devait être le Ministère ou un autre organisme.

Les relations entre Environnement Canada et les provinces

Les relations sont généralement bonnes, bien que l'attitude des provinces et des territoires face aux programmes du Ministère varie énormément (certaines instances désirant une plus grande participation du Ministère et d'autres, le retrait du gouvernement fédéral de certains secteurs d'activité). Grâce à de nombreuses interactions et à une série étendue d'arrangements entre le Ministère et les provinces ou les territoires, il a été possible, malgré le partage imprécis des compétences en matière d'environnement, de promouvoir une utilisation efficace des ressources des deux ordres de gouvernement. Le Groupe d'étude est d'avis que le Ministère continue dans cette voie, puisqu'elle s'avérera sans doute plus fructueuse qu'un effort juridique concerté pour clarifier le partage des compétences - bien que, dans certains cas, cette dernière solution puisse être avantageuse. Nous suggérons que le Ministère fournisse à ses gestionnaires hiérarchiques une ligne de conduite et une orientation stratégique, afin

de les aider dans la difficile tâche de concilier l'exécution de leur mandat avec les objectifs de compression des dépenses du gouvernement, tout en évitant de créer des points de friction avec les provinces ou les territoires. Nous proposons également de procéder à la revitalisation du Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement (CCMRE), un organisme ministériel fédéral-provincial. Le CCMRE compte de nombreuses réalisations à son crédit, mais n'a pas eu l'occasion de donner toute sa mesure ces dernières années.

Environnement Canada et le Nord

Les politiques et les programmes portant sur la mise en valeur des ressources et la protection de l'environnement dans le Nord prêtent à confusion et sont une source de frustrations. Ce dossier devient encore plus complexe du fait de l'incertitude découlant des facteurs suivants :

a. les débats et les négociations interminables portant sur les droits des autochtones;

b. les aspirations des gouvernements territoriaux à une plus grande autonomie.

Le Groupe d'étude est d'avis que la solution générale à ces problèmes consisterait à déléguer rapidement, mais de façon méthodique, plus de responsabilités et de pouvoirs aux gouvernements territoriaux. Il en résulterait l'unification d'un bon nombre d'activités, un partage plus clair des responsabilités et, en ce qui concerne les ressources et les affaires environnementales, un processus décisionnel plus accessible aux parties directement intéressées. Dans un premier temps, il serait possible de déléguer l'exécution de nombreuses lois fédérales, plutôt du ressort d'une province, qui portent sur les ressources renouvelables et la protection de l'environnement dans le Nord.

Les autochtones

Les conséquences défavorables de la mise en valeur des ressources, de la mauvaise gestion de la faune et de la dégradation de l'environnement ont pesé lourdement sur les autochtones du Canada. De l'avis du Groupe d'étude, les programmes du Ministère ne parviennent pas à rectifier cette

situation de façon satisfaisante. Le Groupe d'étude propose de prendre sans délai des mesures pour :

- accroître la consultation et la représentation des autochtones;
- mieux planifier pour atténuer les effets négatifs futurs;
- régler les griefs concernant le bruit causé par les vols à basse altitude des avions de l'OTAN, dont la base est à Goose Bay;
- favoriser la participation des autochtones du Nord aux activités du Ministère et des autres ministères dans le Grand Nord;
- produire et diffuser à grande échelle des documents portant sur les avantages et les inconvénients de la chasse au phoque et des pièges à patte;
- attribuer une plus grande priorité à la protection des terres humides servant d'habitat aux oiseaux aquatiques;
- appuyer les activités de nature à permettre aux autres Canadiens de mieux comprendre et apprécier l'histoire et la culture des autochtones.

Aide au développement international

Le programme d'aide au développement international du Canada présente des lacunes en ce qui concerne l'évaluation des incidences environnementales. En conséquence, non seulement l'aide fournie est moins efficace, mais le Canada est aussi sujet à des critiques de la part d'organismes internationaux, d'autres pays donateurs et d'organisations non gouvernementales. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement continue d'appuyer les efforts de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), pour ce qui est de l'évaluation et de la prise en compte de l'incidence environnementale des projets canadiens d'aide au développement international.

RÉSULTATS DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES

Le Groupe d'étude a surtout concentré ses efforts sur les 33 programmes qui relèvent du ministre de l'Environnement ainsi que sur les moyens permettant de réduire le coût net de ces programmes ou d'accroître leur efficacité.

Dans l'ensemble, les propositions du Groupe d'étude au Groupe de travail sont susceptibles de réduire les prévisions de dépenses (1984-1985 étant l'année de référence) de quelque 40 millions de dollars dans un délai de quatre ans (1989-1990). Il serait également possible, au cours de cette même période, d'accroître les recettes d'environ 90 millions de dollars.

D'autres propositions ont pour but d'éliminer ou de réduire les dépenses dans l'éventualité où les politiques actuelles seraient maintenues.

Nous indiquons également plusieurs secteurs où des économies ou des recettes supplémentaires sont probables, mais qui ne peuvent être quantifiées sans plus ample étude.

De plus, un grand nombre de nos propositions visent à :

- mieux répondre aux attentes du grand public et de certains bénéficiaires
- améliorer les relations avec les provinces et les autres intéressés, et éliminer les cas de double emploi
- accélérer le règlement de problèmes importants et complexes
- accroître la capacité de reconnaître les problèmes qui surgissent et de s'en occuper rapidement, pour éviter d'accumuler une lourde "dette environnementale"
- établir la gestion des ressources renouvelables en fonction d'un développement durable
- faire exécuter à l'extérieur de nombreux travaux réalisés dans le cadre des programmes
- rendre l'exécution des programmes plus efficace.

Le Groupe d'étude ne suggère aucunement d'éliminer immédiatement des programmes existants. Toutefois, ses membres sont d'avis que les nombreux changements proposés sont susceptibles d'accroître l'efficacité de ces programmes et d'accélérer la résolution des problèmes à mesure qu'ils surgissent. Plusieurs programmes requérant des ressources annuelles considérables sont de ceux qui ont pour mission de favoriser, chez tous les Canadiens, la connaissance, l'appréciation et la jouissance de certains éléments du pays. Le Groupe d'étude n'a pas essayé d'établir si, dans un contexte de problèmes économiques persistants, le Canada pouvait se permettre de tels programmes. Cette question commande un jugement politique. Toutefois, le Groupe d'étude n'a trouvé frivole ou injustifié aucun des programmes de cette catégorie.

Programmes des parcs

Les programmes des parcs visent notamment à sauvegarder et à mettre en évidence les endroits naturels et les lieux historiques jugés d'intérêt national ou international. Le Groupe d'étude a confirmé que le principal objectif de ces programmes était la conservation, mais il a fait valoir qu'il ne fallait pas que tous ces endroits soient laissés à l'état complètement naturel ni tous les lieux historiques restaurés avec une exactitude rigoureuse. Les parcs et les lieux historiques attirent naturellement les touristes, et nous suggérons des moyens d'améliorer leur apport à l'économie de la collectivité et de la région où ils se trouvent. Nous mettons également l'accent sur des façons de partager la planification et l'exécution des programmes de Parcs Canada, de trouver d'autres méthodes de financement pour l'acquisition des parcs, ainsi que d'attribuer un plus grand rôle aux autochtones dans la planification et l'aménagement des parcs. Finalement, nous examinons quelques moyens d'accroître l'efficacité du fonctionnement des parcs et de remédier à la situation critique que représente actuellement leur entretien et leur rééquipement.

Programmes relatifs à l'environnement atmosphérique

Les programmes relatifs à l'environnement atmosphérique constituent le service météorologique national du Canada, dont la fonction est de fournir des prévisions météorologiques à des fins de sécurité. Le Groupe d'étude a trouvé que le concept d'un service unique était opportun et efficace. Néanmoins, la valeur économique des données météorologiques et climatologiques étant davantage reconnue,

la demande de services supplémentaires se fait aussi plus pressante, d'où la nécessité de déterminer le niveau essentiel de service qu'il convient d'offrir à titre de service public. Au-delà de ce seuil, il incomberait aux bénéficiaires d'assumer tous les coûts connexes. Le Groupe d'étude a également reconnu des possibilités de faire exécuter certaines activités à l'extérieur. Pour établir des prévisions météorologiques exactes, il faut des quantités énormes de données qui, dans une large mesure, sont conservées; un certain nombre des suggestions portent sur la nécessité d'examiner les activités de collecte, de manipulation et de stockage des données sur la qualité de l'environnement.

Programmes visant à maintenir un environnement sain

Les programmes visant à maintenir un environnement sain ont pour objet de prévenir, d'éliminer ou de réduire le rejet de polluants nocifs dans l'environnement. Il ressort de notre examen que ces programmes sont nécessaires et qu'ils jouissent d'un vaste appui. Il en ressort également qu'il conviendrait de créer, au palier fédéral, un organe administratif chargé d'en intégrer l'exécution et de canaliser les efforts déployés en vue de maintenir un environnement sain au Canada. Enfin, l'étude souligne que les programmes ont beaucoup évolué au fil des ans, aussi bien en fonction des questions à étudier ou à résoudre que des systèmes adoptés pour les exécuter.

Les recommandations suivantes, mises au point par le Groupe d'étude à l'intention du Groupe de travail dans le but de maintenir un environnement sain au Canada, portent sur plusieurs domaines essentiels :

- Réitérer les intentions du gouvernement en ce qui a trait à l'objectif de maintenir un environnement sain, et préciser les mesures administratives à adopter à cet effet.

- Mettre sur pied des mécanismes de gestion fédéraux (y compris un groupe de travail ministériel), afin d'imprimer une direction globale à la gestion et une orientation précise aux activités, ainsi que pour intégrer les efforts et engager les ressources nécessaires.

- Travailler, en matière de qualité de l'environnement, à l'établissement de relations de travail plus efficaces entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et clarifier leurs rôles et attributions respectifs afin d'éliminer les conflits de compétence et les cas de double emploi (et faire conjointement part au public de ces dispositions).

- Axer les efforts scientifiques de toute origine sur les questions prioritaires et soumettre les résultats des recherches à l'examen de groupes de pairs internes et externes.

- Améliorer les communications avec le public et avec les intéressés pour ce qui est du partage des données, de l'établissement en commun des priorités et de l'élaboration de solutions par voie de consensus. (La communication devrait être un processus, non pas un événement.)

Programmes de conservation des eaux

Les programmes de conservation des eaux portent notamment sur la recherche, la collecte de données et la réduction des dommages causés par les inondations, ainsi que sur des modes de gestion conjointe des eaux. Le Groupe d'étude signale que les ressources en eau relèvent des provinces, mais que le gouvernement fédéral a des responsabilités et des pouvoirs constitutionnels en cette matière lorsque des intérêts internationaux, la navigation, les pêches, des terres ou des entreprises fédérales sont en cause. C'est pourquoi le Groupe d'étude a examiné des moyens visant à améliorer la collecte de données, à augmenter l'impartition des travaux et à améliorer les méthodes servant à l'établissement des priorités en matière de recherche. D'autres propositions sont axées sur la nécessité d'imprimer une nouvelle orientation aux politiques, en fonction de considérations et d'engagements d'ordre international ou interprovincial liés à la qualité des eaux, aux exportations d'eau et aux dérivations des eaux à grande échelle, aux déséquilibres entre l'offre et la demande d'eau et au renforcement des accords sur la cartographie des plaines inondables.

Le Groupe d'étude a rencontré à plusieurs reprises le Comité d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, qui présentera son rapport sous peu. Que nous sachions, il n'existe aucun conflit entre notre avis et

celui du comité, bien que les recommandations de ce dernier seront évidemment beaucoup plus détaillées et de portée beaucoup plus vaste. Nous proposons que les résultats des deux examens soient pris en compte avant de procéder à des modifications.

Programmes de conservation de la faune

Dans le cadre de ses activités dans le domaine de la faune, Environnement Canada s'intéresse notamment à la gestion des oiseaux migrateurs et à la recherche liée à ces oiseaux et à d'autres espèces menacées ou en voie d'extinction, ainsi qu'à l'interprétation faunique (par exemple, les activités visant à favoriser chez le public la prise de conscience, la connaissance, l'appréciation et la jouissance du patrimoine faunique du Canada). Les propositions suivantes ont pour but d'améliorer l'exécution de ces programmes :

- définir clairement les objectifs
- formuler une politique correspondant au mandat du gouvernement fédéral en matière de faune
- faire progresser les accords fédéraux-provinciaux-territoriaux et internationaux sur la faune
- établir des mécanismes pour l'examen des activités de recherche
- chercher à accroître les consultations avec les autochtones
- multiplier, dans le domaine de la conservation de la faune, les entreprises coopératives avec des ONG
- protéger et mettre en valeur les habitats fauniques.

Programmes de conservation des terres

Les programmes de conservation des terres prévoient, dans une optique nationale, l'analyse et la diffusion de données sur l'utilisation actuelle des terres, ainsi que sur leur potentiel et leur dégradation. Le Groupe d'étude a conclu que la Direction générale des terres du Ministère est nécessaire pour maintenir une perspective plurisectorielle en ce qui a trait à l'intendance des ressources en terre du

Canada, ainsi que pour reconnaître les divers intérêts sectoriels et les revendications concurrentes d'utilisation de ces ressources. Toutefois, le Groupe d'étude a constaté que le Ministère et d'autres ministères fédéraux n'accordent souvent que fort peu d'importance aux questions d'utilisation des terres, et il a mis en doute le partage des responsabilités au sein du gouvernement fédéral pour ce qui est des activités liées aux ressources en terre. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le niveau actuel des ressources affectées à ces programmes et d'améliorer la coordination des activités fédérales dans le domaine de l'utilisation des terres. Il serait peut-être possible d'y arriver au moyen d'une unification au sein du gouvernement fédéral, en vue de créer un service assez compétent et important pour exercer, en cette matière, une influence efficace sur le gouvernement fédéral et pour le conseiller sur le plan stratégique.

Environnement 2000

Environnement 2000 était un programme de création d'emplois saisonniers, mis en oeuvre du 1er avril 1984 au 31 mars 1985. Il avait pour but d'améliorer l'environnement canadien grâce à la conservation de l'environnement, de créer des emplois pour les jeunes et les personnes âgées, et de sensibiliser davantage le public aux questions environnementales. Bien que le Groupe d'étude ait relevé des lacunes mineures dans le programme, les projets choisis étaient judicieux du point de vue technique, administrables et réalisables. Dans la plupart des cas, ils ont été exécutés dans le délai fixé et dans les limites du budget. En outre, des particuliers, des collectivités et le grand public en ont tiré profit. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage le rétablissement du programme Environnement 2000, ou l'établissement d'un programme semblable, lorsque la création d'emplois à court terme est perçue comme une priorité. Toutefois, il y aurait lieu d'utiliser des ressources autres que celles d'Environnement Canada et de consulter les unités de négociation de la fonction publique fédérale au sujet des conditions d'emploi.

AUTRES QUESTIONS

Le Groupe d'étude a terminé son travail dans le délai fixé (trois mois). Malgré ce court laps de temps, ses membres estiment que les programmes du Ministère ont fait suffisamment l'objet d'analyse et d'examen pour permettre au

Groupe d'étude de réaliser les objectifs énoncés dans les termes de son mandat.

Les membres du Groupe d'étude ont eu des entrevues avec plus de 400 personnes et groupes au cours de leurs enquêtes. Nombre d'entre eux provenaient de la fonction publique fédérale, mais la plupart représentaient des gouvernements provinciaux, le secteur privé, des associations industrielles, des groupes d'intérêt public, les autochtones, le monde universitaire ou d'autres organisations non gouvernementales (voir "Consultations" à la fin de ce rapport). Toutes ces personnes ont apporté une contribution inestimable à notre étude, et c'est sur cet apport que s'appuient la majorité de nos propositions. Du fait du court délai qui nous a été imparti, nous n'avons pu rencontrer les délégués de tous les secteurs intéressés et, dans certains cas, nous n'avons pu joindre des gens que nous aurions voulu entendre.

Une autre source importante d'information pour le Groupe d'étude étaient les nombreuses évaluations et vérifications ainsi que les examens de programmes et les études spéciales effectués au cours de la dernière décennie sur les diverses composantes du Ministère. Renforcé par ces études antérieures, le processus d'auto-évaluation a donné lieu à une évaluation approfondie du Ministère dans son ensemble.

Les techniques utilisées pour l'étude des entrevues et des évaluations ont été fondamentales dans l'obtention de données importantes dans le délai souhaité. Bien que l'échéancier n'ait pas permis une analyse détaillée et approfondie, le Groupe d'étude juge que les principaux sujets actuels de préoccupation ont été abordés, ce qui ne veut en tout cas pas dire que le Ministère n'aura pas à approfondir l'étude de cette analyse.

Le Groupe d'étude tient aussi à remercier le personnel du Ministère de sa précieuse collaboration. À tous les échelons, du sous-ministre jusqu'au dernier fonctionnaire, tous reconnaissent que des modifications sont nécessaires et souhaitent mettre de l'ordre dans leurs affaires. Auprès du personnel du Ministère, nous estimons avoir trouvé créance et fait preuve d'objectivité, ce qui augure bien pour le succès des objectifs du Ministère.

Nous voudrions aussi signaler l'efficacité du processus d'auto-évaluation, dans le cadre duquel six membres de la fonction publique fédérale (cinq d'Environnement Canada et un de Pêches et Océans) se sont joints à six membres de l'extérieur du gouvernement pour former le Groupe d'étude.

Au cours de ses travaux, le Groupe d'étude a examiné les conclusions d'autres groupes d'étude qui avaient terminé leur mission, du moins en ce qui concerne le Ministère. Quand il y avait une corrélation, nous avons fait les observations qui s'imposaient. Le plus souvent, nos recommandations allaient dans le même sens que celles des autres groupes d'étude. Toutefois, dans les quelques cas où il y avait une divergence d'opinion, nous avons expliqué notre point de vue.

EXAMEN DES PROGRAMMES

LES PROGRAMMES DES PARCS - INTRODUCTION

Situation

Le mandat de Parcs Canada est formulé comme suit dans son énoncé de politique de 1979 : " sauvegarder à jamais les endroits qui constituent d'importants exemples du patrimoine naturel et culturel du Canada et favoriser chez le public la connaissance, l'appréciation et la jouissance de ce patrimoine de manière à le léguer intact aux générations à venir ". Parcs Canada s'acquitte de son mandat grâce à un réseau de parcs nationaux, de parcs et de lieux historiques nationaux et de canaux historiques. À l'heure actuelle, il détient, au nom de la Couronne, moins de 1.5 % de la superficie totale du pays. Ses autres programmes lui permettent de conclure des accords avec les autres ordres de gouvernement, des associations ou des particuliers en vue d'entreprises en commun portant, par exemple, sur l'aménagement des rivières du patrimoine, la restauration de la façade de bâtiments historiques ou la mise en valeur coordonnée, dans les régions, de certains lieux d'intérêt historique national ou régional.

L'administration centrale de Parcs Canada est située dans la région de la Capitale nationale, mais la majeure partie des services au public sont fournis dans les parcs. Les bureaux régionaux, au nombre de cinq, sont situés à Halifax, à Québec, à Cornwall, à Winnipeg et à Calgary. Quatre-vingt-dix pour cent des années-personnes sont affectées à l'extérieur de la région de la Capitale nationale, et 64 % des ressources financières sont contrôlées à l'extérieur de l'administration centrale.

En 1984-1985, les dépenses se sont élevées à 308 millions de dollars et les recettes à 22 millions. Parcs Canada a utilisé 5,095 années-personnes pendant cet exercice. Pour 1985-1986, le budget des dépenses principal prévoit des ressources de 4,902 années-personnes et de 303 millions de dollars, ainsi que des recettes de 31 millions de dollars. Ces chiffres représentent un pouvoir d'achat diminué de 5 %, une diminution de 4 % des années-personnes et des recettes accrues de 43.5 %.

Évaluation sommaire et principales orientations

À la lumière de ses recherches, le Groupe d'étude considère que le mandat actuel de Parcs Canada est pertinent et qu'il conviendrait de l'entériner. Pour ce qui est des orientations futures de Parcs Canada, il importe essentiellement de modifier l'approche du gouvernement fédéral : au lieu de se porter unique acquéreur de parcs et de lieux, il mettrait davantage l'accent sur le cofinancement et la cogestion avec les autres ordres gouvernement et divers organismes. Certains autres changements permettraient de diminuer les frais nets d'exploitation, ou d'éliminer un certain nombre de points de friction. Ces changements n'influeraient aucunement sur l'aptitude de Parcs Canada à s'acquitter de son mandat, mais lui permettraient d'accroître son apport aux autres objectifs du gouvernement, notamment le développement économique (en grande partie en stimulant le tourisme), de meilleures relations fédérales-provinciales, une plus grande attention aux besoins de la clientèle et une gestion plus économique. Prises individuellement, les modifications proposées ne permettront peut-être pas de réaliser de grandes économies dans l'immédiat. Cependant, à long terme et comparativement à d'autres façons de répondre à la demande croissante, tant à l'échelle nationale qu'internationale, de protection du patrimoine naturel et culturel, elles offriront des avantages considérables.

En dernière analyse, toutefois, l'affectation des ressources aux activités examinées ci-après devra être affaire de décision politique. Puisque, dans l'ensemble, les Canadiens s'entendent pour reconnaître l'importance de protéger le patrimoine naturel et culturel -- même en période de difficultés économiques --, c'est surtout quant au niveau (quantité et qualité) de service à offrir au public et quant au moment d'introduire ce service qu'il faudra faire preuve de souplesse. Cependant, le problème est loin d'être simple : d'une part, Parcs Canada a précisément pour mandat de favoriser chez le public la connaissance, l'appréciation et la jouissance du patrimoine et, d'autre part, la réalisation de cet objectif dépend de la conjoncture économique. Par ailleurs, en ce qui a trait à l'autre élément de son mandat, force est de constater que, pour sauvegarder le patrimoine, la solution idéale consiste à intégrer les parcs, les canaux et les lieux historiques dans l'infrastructure économique de la région où ils se trouvent.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

A. Mandat

Entériner le mandat de Parcs Canada et confirmer l'importance primordiale des éléments du mandat liés à la sauvegarde et à la protection.

Il est généralement reconnu que Parcs Canada met à la disposition des Canadiens un réseau de parcs nationaux considéré comme un modèle par plusieurs pays. L'apport de ces parcs au tourisme canadien est notable (par exemple, le gouvernement ontarien estime que l'apport annuel direct du tourisme engendré par les canaux historiques Rideau et Trent-Severn au produit provincial brut est d'au moins 1.2 milliard de dollars. En gros, chaque dollar du budget du programme produit un dollar de dépenses directes de la part des visiteurs et, de plus, environ 17 % des dépenses du gouvernement sont récupérées sous forme de taxes directes. Parcs Canada génère en outre beaucoup d'emplois pour les Canadiens, notamment dans certaines régions durement touchées. Dans l'ensemble du pays, il est admis que les objectifs principaux de Parcs Canada devraient être la sauvegarde et la protection, et que les activités ayant trait à la jouissance du patrimoine, quoiqu'elles méritent d'être dûment considérées lors de la planification, ne devraient pas entraver la réalisation de ces buts. En général, les provinces privilégient le tourisme et les loisirs plutôt que la sauvegarde et la protection. En outre, la distinction entre les lieux historiques d'intérêt national et ceux d'intérêt régional ne constitue pas un problème pour elles, cette distinction délimitant le rôle du gouvernement fédéral et celui des provinces.

B. Orientations futures

Modifier la façon actuelle de procéder à l'agrandissement du réseau des parcs nationaux :

En se bornant à acquérir les cinq parcs pour lesquels les négociations avec les provinces ou

les territoires sont déjà bien engagées*, et en limitant autant que possible les dépenses pour leur mise en valeur jusqu'à ce que la conjoncture financière le permette.

En n'acquérant de nouvelles aires que (i) si les régions visées sont d'importance nationale ou internationale (par exemple, si elles présentent des caractéristiques topographiques uniques ou constituent l'habitat d'espèces menacées ou en voie d'extinction), ou (ii) si les régions visées sont menacées; même dans ces cas, Parcs Canada devrait tâcher de n'acquérir que le territoire nécessaire pour assurer la protection requise, plutôt que toute l'étendue souhaitable pour l'aménagement d'un parc.

Jusqu'à ce que la conjoncture ait changé, ces restrictions permettront au gouvernement fédéral de respecter ses engagements actuels envers les provinces et les territoires, et de protéger les nouvelles régions d'importance qui deviendront menacées. Les dépenses seront beaucoup moins élevées que dans les conditions actuelles de fonctionnement.

Modifier la politique de Parcs Canada afin d'accroître les possibilités d'entreprises en commun avec les autres ministères, les provinces, les territoires, les municipalités, les autochtones et les organisations non gouvernementales, en vue de l'acquisition, du financement, de la mise en valeur, de la restauration et de l'aménagement de futurs parcs et lieux historiques nationaux ou rivières du patrimoine, et de la réalisation de toute activité connexe.

Le réseau de Parcs Canada est unique : ni le réseau américain, qui distingue aires sauvages et parcs, ni le réseau européen, qui insiste sur l'aménagement intensif, ne peuvent s'y comparer. Le réseau canadien forme un élément essentiel de l'infrastructure touristique et attire des

---

* Les parcs de la péninsule Bruce, en Ontario, des Prairies, en Saskatchewan, et de l'île Ellesmere et du bras Est du Grand lac des Esclaves, dans les Territoires du Nord-Ouest, ainsi que l'agrandissement vers le sud du parc du Nord du Yukon.

visiteurs non seulement du Canada mais aussi du monde entier. À l'heure actuelle, de nombreux facteurs s'opposent à l'agrandissement du réseau, notamment les contraintes financières du gouvernement fédéral, l'hésitation croissante des autres ordres de gouvernement à céder des terres au gouvernement fédéral, les droits des autochtones et leurs revendications territoriales. Pour ces raisons, il sera difficile, voire impossible, d'agrandir considérablement le réseau (exception faite des parcs dont la planification est déjà très avancée) sans sortir des sentiers battus. De nouvelles modalités sont donc nécessaires pour répondre à la demande croissante de nouveaux parcs. Le Groupe d'étude croit que la solution réside dans la multiplication des entreprises en commun, telles qu'elles ont cours dans certains domaines. Pour tout nouvel accord ou toute nouvelle entreprise d'importance, le gouvernement fédéral devra faire preuve de souplesse en ce qui concerne la gestion. En outre, la planification devra s'effectuer à l'échelle régionale, afin de mieux coordonner la mise en place des activités et des services d'accueil et de satisfaire l'impératif de la protection. La collaboration à la planification et à l'aménagement comporte nécessairement le cofinancement, ce qui permet de faire plus avec l'argent des contribuables. Le Programme des aires du patrimoine à responsabilités partagées (EC-93) et le Programme des rivières du patrimoine canadien (EC-94) constituent d'excellents exemples de cette approche. Dans certains cas, un parc fédéral pourrait être créé et associé à un parc provincial, de sorte que les limites du parc national englobent les régions requérant une protection complète ou classées comme aires sauvages ou semi-sauvages, tandis que la région relevant de la province fournirait la majeure partie des services d'accueil. Dans d'autres cas, les coûts d'acquisition pourraient être partagés avec le secteur privé, comme l'a proposé le ministre de l'Environnement pour le sud de l'île Moresby.

Amorcer des discussions avec les provinces où sont situés des canaux historiques, en vue de la conclusion d'un accord sur leur quote-part pour ce qui est des frais d'exploitation des canaux servant aux loisirs et au tourisme, afin de couvrir toutes les dépenses d'exploitation.

L'apport des canaux historiques à l'économie de plusieurs provinces et régions est considérable. Les droits d'usage permettent de récupérer moins de 10 % des frais d'exploitation des canaux à l'appui de la protection du

patrimoine, des loisirs et du tourisme. Il s'agit maintenant d'accroître les recettes grâce à une majoration des droits d'usage et à des transferts, afin de couvrir les dépenses annuelles d'exploitation; quelque 12 millions de dollars devraient être transférés pour atteindre cet objectif.

Examiner le volet de la politique gouvernementale qui veut que s'exerce un vaste contrôle sur les gestionnaires supérieurs, plutôt que de les tenir strictement comptables de leur respect des directives générales.

Les règlements exigent que Parcs Canada traite avec les fournisseurs de biens ou de services par le truchement des ministères dits de " service " (Approvisionnements et Services Canada, Travaux publics Canada). Bien que les achats centralisés permettent parfois de réaliser des économies d'échelle, le passage obligatoire par le ministère des Approvisionnements et Services coûte plus cher aux contribuables, alourdit la paperasserie administrative et indispose les collectivités et les commerçants établis à proximité des parcs, où les achats pourraient se faire à un coût égal sinon inférieur. En outre, bien que Parcs Canada rédige ses cahiers des charges et détermine les fournisseurs possibles, l'obligation de traiter avec le Centre des expositions du gouvernement canadien majore les coûts de 24 % et retarde considérablement l'exécution des projets. Dans de nombreux cas, Parcs Canada possède les compétences requises pour négocier avec les fournisseurs de services de construction, alors que l'obligation de traiter avec le ministère des Travaux publics complique inutilement le processus et majore les coûts. En supprimant cette obligation, et en permettant ainsi de choisir la meilleure offre, il serait possible, selon le Groupe d'étude, de réaliser des économies d'au moins un million de dollars chaque année (environ 2 % des frais non salariaux d'exploitation et d'entretien). Autant le gouvernement est d'avis que la déréglementation du secteur privé favoriserait l'économie, autant le Groupe d'étude est convaincu que la déréglementation de la bureaucratie offrirait des avantages semblables. Grâce à la décentralisation des contrôles, il serait possible d'imposer l'obligation formelle de rendre des comptes et, ce faisant, de répondre aux désirs de la plupart des Canadiens.

Prendre des mesures afin de réduire le temps requis pour l'approbation effective des projets d'envergure.

D'habitude, il faut 40 jours ouvrables entre le lancement d'un projet et son approbation, dont 24 au Ministère (bureau régional, administration centrale, sous-ministre adjoint, services d'administration, sous-ministre, Ministre) et 16 au Secrétariat du Conseil du Trésor. En règle générale, ces présentations se fondent sur des estimations de coûts obtenues à la suite d'appels d'offres. Ces estimations sont habituellement valides pendant les 60 jours suivant l'adjudication (environ 40 jours ouvrables). Tout retard entraîne la renégociation des coûts proposés. Dans certains cas, l'entrepreneur maintiendra son prix mais, le plus souvent, il le majorera. Le vérificateur général et le Conseil du Trésor considèrent ces majorations comme un dépassement des coûts. Le Groupe d'étude est d'avis que cette situation est évitable et qu'une solution partielle consisterait à accroître le pouvoir de signer délégué au Ministère en matière de finances.

Adopter les recommandations du Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers concernant les lotissements urbains, les routes principales situées dans les parcs et les ponts, mais non celle concernant la cession des canaux aux provinces.

Le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers est d'avis que les questions d'aménagement urbain ne regardent aucunement Parcs Canada, ce à quoi nous souscrivons. Devant la grande complexité de cette question et sachant que la solution dépend des négociations avec les provinces intéressées, nous proposons les mesures provisoires suivantes :

a. prolongation des baux à court terme seulement, jusqu'à ce que la situation soit clarifiée;

b. majoration des loyers à une juste valeur marchande, à la première occasion;

c. diminution des subventions versées par tous les contribuables aux habitants des lotissements urbains, et majoration graduelle, dans un délai de trois ans, des droits exigés pour services rendus, jusqu'à une juste fraction du coût réel de ces derniers. On traite ce point en détail dans le rapport du Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers.

Parce qu'elles traversent des parcs, certaines routes n'appartiennent pas aux provinces, qui n'ont pas à les entretenir ni à les exploiter. De l'avis du même Groupe d'étude, elles représentent un pourcentage disproportionné de la valeur des immobilisations et des dépenses de Parcs Canada. Ce Groupe d'étude recommande leur cession aux provinces, dans le cadre d'un examen budgétaire fédéral-provincial plus général, car rien n'incite les provinces à assumer les coûts maintenant pris en charge par les ministères ou organismes fédéraux. Le Groupe d'étude signale aussi que, si ces cessions se révélaient impraticables, le financement, la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien des routes devraient relever du ministère intéressé. Nous ajouterons que Parcs Canada devrait avoir droit de veto sur le tracé et la conception des routes à l'intérieur des parcs, peu importe la compétence responsable.

Le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers recommande d'envisager la cession des canaux historiques aux provinces. Nous ne souscrivons pas à cette idée : ces canaux font partie intégrante de l'élément du mandat de Parcs Canada lié à la sauvegarde du patrimoine. Nous faisons aussi observer que l'exploitation de ces canaux à des fins récréatives cadre parfaitement bien avec l'élément "jouissance du patrimoine" de ce même mandat. De plus, nous sommes d'avis qu'il est économiquement judicieux d'en confier la sauvegarde et l'exploitation à une même entité et que leur contribution au tourisme est importante.

Examiner les conséquences, pour le Canada et les États-Unis, ainsi que pour les gouvernements fédéral et provinciaux, de transformer le canal de Sault-Sainte-Marie en parc historique, si c'est possible avant la fin de l'exercice budgétaire 1986-1987, et accorder au canal historique de Lachine le statut de parc historique.

La mise en oeuvre de cette recommandation permettrait d'économiser chaque année deux millions de dollars. Étant donné la voie maritime du Saint-Laurent, le canal de Sault-Sainte-Marie n'est pas vraiment nécessaire au transport maritime. Toutefois, le trafic sur la voie maritime pourrait augmenter de façon inacceptable et nécessiter éventuellement la renégociation des accords qui s'y rapportent. Quant au canal de Lachine, il est proposé de changer son statut pour indiquer très clairement que le gouvernement n'a nullement l'intention de le rouvrir au

trafic maritime, à des coûts d'immobilisations énormes. L'autre possibilité que devrait envisager le ministre de l'Environnement consisterait à hâter la cession à d'autres compétences des ponts qui franchissent les canaux historiques.

a. Déterminer s'il est possible, dans certains cas, de restaurer à un moindre niveau d'authenticité des lieux et immeubles historiques, mais sans pour autant compromettre leur intégrité ni aller à l'encontre des normes internationales;

b. Déterminer si la conception des centres d'accueil et des autres bâtiments administratifs destinés aux parcs n'est pas trop élaborée.

Bien que les preuves à l'appui ne soient pas concluantes, le Groupe d'étude croit qu'il est possible, dans ces deux cas, d'économiser au poste des immobilisations, tant à l'étape initiale de la restauration ou de la construction qu'à celle du rééquipement. Pendant notre enquête, il nous a été dit plus d'une fois que Parcs Canada "s'offre ce qu'il y a de mieux" (pour ce qui est de la construction). Il faudra peut-être confier les études susmentionnées à des experts-conseils.

Éliminer les cas de double emploi, sur le plan des compétences spécialisées et des responsabilités, entre l'administration centrale et les bureaux régionaux, et préciser les mesures à prendre dans le plan opérationnel de Parcs Canada pour 1986-1987.

Le Groupe d'étude a découvert certains indices d'un excès de supervision, sur le plan " fonctionnel ", entre les bureaux régionaux et l'administration centrale. Par exemple, une ébauche de présentation au Conseil du Trésor concernant l'approbation effective d'un projet d'importance doit passer par beaucoup de mains entre son auteur (présumément le gestionnaire du projet) et le Conseil du Trésor. Dans certains cas, le nombre d'approbations requises entre l'auteur et le sous-ministre adjoint peut approcher ou même dépasser 20.

Entreprendre sans délai des consultations fédérales-provinciales en vue d'apporter les modifications législatives nécessaires au transfert de

l'exploitation et de l'entretien du parc des Champs de bataille nationaux à la région du Québec de Parcs Canada.

En vertu de la Loi des champs de bataille nationaux à Québec, le parc relève d'une commission. En rattachant ce parc aux autres activités de la région du Québec, il serait possible d'économiser 16 années-personnes et plus de 100,000 $ par année.

Faire en sorte :

a. **que tous les nouveaux services d'accueil concernant l'hébergement, le couvert ou les loisirs obéissent aux lois du marché, c'est-à-dire que leur exploitation soit laissée à des tiers en vertu d'un permis, la Couronne tirant un certain pourcentage des recettes, et qu'ils soient mis en place et exploités selon des directives formelles établies par Parcs Canada, au moyen de ressources autres que celles du Ministère;**

b. **que, dans la mesure du possible, les services existants soient assujettis au plus tôt aux mêmes conditions.**

Le Groupe d'étude reconnaît que les parcs nationaux suscitent le tourisme et que les touristes exigent des services. Parcs Canada a tenté, par le passé, de mettre en place et de fournir ces services à partir de ses propres ressources. Par ailleurs, d'autres ministères fédéraux et d'autres ordres de gouvernement l'ont critiqué pour ce qu'ils considéraient comme un surcroît d'attention au tourisme. De l'avis du Groupe d'étude, le financement de telles activités devrait provenir des accords de développement économique et régional (ADER) fédéraux-provinciaux, du secteur non gouvernemental ou d'autres sources. En outre, dans les cas où il n'est pas possible de privatiser certaines activités par la délivrance de permis, il faudrait, lorsque c'est rentable, avoir recours à l'impartition.

Examiner toutes les possibilités d'augmenter les recettes.

Du fait de la nouvelle politique gouvernementale, Parcs Canada a, pour la première fois depuis plusieurs années, majoré ses droits d'entrée et d'usage. Cette mesure est

censée lui permettre d'accroître ses recettes de plus de 40 %. Le Groupe d'étude est néanmoins d'avis que d'autres moyens devraient être examinés. Par exemple, les recettes tirées des canaux historiques proviennent en grande partie des plaisanciers et des navigateurs; puisque beaucoup plus de visiteurs utilisent l'automobile, il serait peut-être à propos d'exiger d'eux des droits d'usage pour les activités sur la terre ferme, de même que de louer à des traiteurs des parties de bâtiments historiques pour des dîners d'époque, par exemple, après les heures ordinaires de service. Des études de marché pourraient aider à déterminer de telles possibilités.

Lancer des appels d'offres dans le secteur non gouvernemental pour la prise en charge, sur contrat et à titre de projets pilotes, de certaines activités actuellement réalisées par le personnel de Parcs Canada. Si aucune offre acceptable n'est reçue et qu'une étude révèle que ce fait est surtout attribuable à un manque de compétences dans le domaine à l'extérieur du gouvernement, il importera alors de déterminer les activités qui favoriseraient l'acquisition de ces compétences et d'en entreprendre la réalisation, si le secteur non gouvernemental est d'accord avec de telles initiatives.

Le Groupe d'étude a constaté que le Ministère cherchait effectivement des moyens de confier des activités au secteur non gouvernemental, conformément à la politique gouvernementale clairement établie d'impartition. Pour mieux cerner ces activités, les projets pilotes sont considérés comme un moyen efficace de faire une étude de faisabilité, sans pour autant se départir de compétences dont on pourrait avoir besoin à l'avenir. Dans certains cas, il se peut qu'aucune proposition raisonnable ne soit faite, pour diverses raisons. Si c'est faute de compétences mais qu'on veut bien les acquérir, il faudrait prendre des initiatives à cette fin.

C. Réduction accrue des points de friction

Déterminer la façon de libeller les décrets en conseil pour donner à Parcs Canada la latitude de fixer les droits exigibles pour ses services en fonction de la valeur marchande correspondant à la région, à la saison et à la journée de la semaine.

Selon le Groupe d'étude, les droits établis à l'échelle nationale pour la prestation des services de Parcs Canada constituent un important point de friction. Lorsque ces droits sont inférieurs à ceux du marché régional, les provinces, les municipalités ainsi que le secteur non gouvernemental crient à la concurrence déloyale. Dans le cas contraire, les municipalités voisines des parcs et le secteur non gouvernemental prétendent que les directeurs des parcs devraient avoir la liberté de fixer les droits en fonction du marché régional et de la saison. La mise en oeuvre de cette recommandation permettrait non seulement de résoudre en partie ce point de friction, mais de régler deux autres problèmes du même coup. Premièrement, il serait possible de tenir automatiquement compte de l'inflation sans recourir à un décret en conseil, et aussi d'éviter des bouleversements semblables à ceux provoqués par la forte majoration de 1985 (la première depuis de nombreuses années). Deuxièmement, les directeurs des parcs seraient en mesure de répartir le fardeau sur les divers services d'accueil, grâce à la fixation des prix sur mesure.

Après avoir consulté les parties intéressées, telles que les unités de négociation de la fonction publique fédérale, envisager la révision des règles régissant l'embauchage du personnel saisonnier, afin d'ajuster les salaires aux conditions régionales et saisonnières.

La politique fédérale de dotation exige de Parcs Canada que les employés saisonniers essentiels à ses activités soient recrutés et nommés à des postes classifiés, dont les barèmes de salaires sont établis par négociation collective à l'échelle nationale. Ces barèmes dépassent considérablement les taux de rémunération en vigueur dans certaines régions du pays, notamment les régions rurales comptant de nombreux parcs et canaux. Cet état de fait constitue un point de friction avec le secteur non gouvernemental ainsi qu'avec d'autres ordres de gouvernement. Si les barèmes des salaires étaient régionalisés, Parcs Canada aurait le loisir d'embaucher plus d'employés sans frais supplémentaires. Cependant, il faut s'attendre que les syndicats, et particulièrement ceux du secteur public, s'opposent fortement à une telle mesure, qu'ils pourraient percevoir comme sapant le principe d'uniformité nationale qu'ils n'ont réussi à faire reconnaître qu'après plusieurs années de négociations. Nous pouvons comprendre leur inquiétude, mais nous sommes d'avis que le gouvernement devrait examiner, en consultation avec les unités de négociation intéressées, la

possibilité de régionaliser les barèmes des salaires pour les employés saisonniers. Certains compromis pourraient toutefois s'avérer nécessaires.

Veiller, au moment de nommer de nouveaux membres à la Commission des lieux et monuments historiques du Canada, à ce que la Commission compte un autochtone compétent, pour que l'histoire des autochtones du Canada soit, à l'avenir, plus fidèlement évoquée dans les activités de Parcs Canada.

Consulter les principales organisations autochtones sur la sélection et l'aménagement des futurs parcs nationaux ou parcs et lieux historiques nationaux, ainsi que sur les modifications à apporter pour redresser la situation dans les parcs et lieux actuels.

Les autochtones du Canada ont joué un rôle important dans l'histoire du Nord canadien. Malgré cela, leur histoire n'est pas fidèlement évoquée dans le programme du Ministère concernant les parcs et lieux historiques, et ils ont fort peu influé, jusqu'à ce jour, sur la planification et l'aménagement des parcs. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il convient de redresser la situation sur ces deux plans. Pour ce qui est de l'aspect historique, la modification proposée à la composition de la Commission devrait concourir à ce but, tandis que Parcs Canada devrait réviser son plan du réseau des parcs et lieux historiques afin d'y intégrer les thèmes liés à l'histoire de ces peuples. Quant aux parcs nationaux, il faudrait non seulement réviser la politique et les pratiques actuelles, mais aussi faire participer les autochtones à l'élaboration des plans d'aménagement et à leur exécution. Comme les parcs nationaux attirent des visiteurs, il importe de planifier la création de parcs dans le Nord de façon à protéger la culture des autochtones tout en soutenant l'économie de leurs collectivités.

Examiner et, après consultation du public, définir plus clairement le plan de zonage utilisé dans les plans d'aménagement des parcs, en accordant une attention particulière aux concepts d'aire sauvage et d'aire de service.

La politique d'aménagement des parcs de Parcs Canada se fonde sur la définition de cinq zones exigeant un degré plus ou moins grand de protection, et permettant une mise en

valeur touristique plus ou moins poussée. En vigueur depuis près de dix ans, cette politique a maintenant besoin d'être révisée, notamment pour ce qui est des aires sauvages et des aires de service. Ces cinq zones ont donc besoin d'être mieux définies, après consultation avec toutes les parties intéressées.

Ne procéder qu'avec une extrême prudence à la création de parcs marins, notamment pour éviter de susciter de nouveaux conflits dans les zones de pêche commerciale.

Le plan du réseau des parcs nationaux du Ministère prévoit la création de parcs marins. De plus, la demande de loisirs variés dans les régions côtières, notamment l'observation subaquatique, augmente sans cesse. Malheureusement, les mêmes caractéristiques qui font qu'une région se prête à la création d'un parc marin en font aussi habituellement un lieu de pêche important. Les possibilités de conflit sont nombreuses, ce que Parcs Canada a reconnu et tenté d'atténuer par des consultations publiques assez vastes. Néanmoins, le Groupe d'étude a constaté que le public reste fort préoccupé. Pour cette raison, et vu la nécessité de différer l'expansion dans la mesure du possible, il conviendrait, pour l'instant, d'agir sans précipitation dans ce domaine.

Charger un expert-conseil de déterminer si les travaux du laboratoire de conservation des objets façonnés conviennent au contexte canadien général.

D'après les Musées nationaux du Canada et d'autres organismes, Parcs Canada gaspille ses maigres ressources dans certains travaux de restauration. Cette assertion se fonde sur le fait qu'il y a pénurie de talents et d'autres ressources pour la restauration du patrimoine canadien. Au pays, deux laboratoires de réputation mondiale remplissent cette tâche, dont l'un relève de Parcs Canada. Certains prétendent que Parcs Canada s'occupe de restaurer des types d'objets façonnés déjà bien représentés dans les musées, tandis que d'autres éléments du patrimoine canadien se dégradent, faute de ressources pour les restaurer. Le Groupe d'étude n'a pas les compétences pour prendre position, mais il lui semble que cette question devrait être examinée.

Modifier la politique de Parcs Canada, afin d'exclure explicitement la création de parcs nationaux urbains dans les emplacements n'ayant aucune valeur patrimoniale intrinsèque ou écologique particulière.

Le Groupe d'étude s'est intéressé aux parcs nationaux urbains créés dans plusieurs villes des États-Unis, dont le modèle a été proposé par certaines personnes pour le Canada. D'après nous, cette proposition ne convient pas à Parcs Canada, non parce que les lieux historiques d'importance nationale dans les limites d'une ville ne doivent pas faire partie du réseau de Parcs Canada -- c'est déjà le cas d'un bon nombre -- et non parce qu'il faudrait négliger les épisodes de notre histoire qui ne sont pas déjà commémorés, mais plutôt parce que la création délibérée d'un parc dans une grande ville du Canada, pour y présenter des thèmes nationaux ou culturels, devrait être laissée à d'autres compétences.

D. Dépréciation des immobilisations

Prendre sans délai une décision au sujet de la présentation de Parcs Canada sur le rééquipement, soumise depuis déjà un certain temps, et chercher une solution qui figurera dans le plan opérationnel et dans le document de stratégie de Parcs Canada pour 1986-1987 et les années ultérieures.

Tant à Parcs Canada qu'ailleurs, il est généralement reconnu que les ressources affectées au rééquipement (préservation des immobilisations actuelles) sont nettement insuffisantes. Par le passé, l'affectation d'immobilisations à Parcs Canada visait, dans une large mesure, les acquisitions. En outre, les accords fédéraux-provinciaux connexes donnent la priorité aux activités liées à une telle expansion. Le Groupe d'étude est d'avis que ce problème doit être examiné sans délai, étant donné qu'un certain nombre d'immobilisations de la Couronne se déprécient à un rythme inacceptable, et que des frais excessifs d'exploitation et d'entretien doivent leur être consacrés uniquement pour ralentir le processus.

Remarques :

1. Le Groupe d'étude ne se croit pas qualifié pour faire des observations à l'égard de la recommandation du Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers

voulant que la Direction de la gestion des installations du Ministère passe à Parcs Canada.

2. Nous avons pris note des observations du Groupe d'étude sur les programmes de réglementation au sujet des règlements régissant les activités dans les parcs. Il nous semble que de tels règlements sont nécessaires à l'exécution des éléments du mandat liés à la protection et à la sauvegarde du patrimoine. Nous croyons également qu'un examen public plus approfondi de la politique de Parcs Canada ne serait pas fructueux en ce moment. Après une étude exhaustive, cette politique a reçu l'appui de tous les partis représentés au Comité permanent des pêches et des forêts, et n'a été soumise au Parlement qu'en 1979.

3. Un certain nombre d'autres propositions sont jointes aux profils de programmes.

PARCS NATIONAUX

OBJECTIFS

Sauvegarder à jamais les endroits qui constituent d'importants exemples du patrimoine naturel du Canada, grâce à un réseau de parcs nationaux, et favoriser chez le public la connaissance, l'appréciation et la jouissance de ce patrimoine de manière à le léguer intact aux générations à venir.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les Parcs nationaux, S.R., c. 189, art. 1 (1974)
Politique de Parcs Canada (1979)

La création de tous les parcs nationaux ou le changement de leur statut nécessitent une loi du Parlement.

DESCRIPTION

Les parcs nationaux doivent servir à la génération actuelle ainsi qu'aux générations futures. Il faut donc éviter de les dégrader par une utilisation excessive ou abusive et un développement incompatible. Dans certains cas (notamment l'exploitation commerciale des ressources naturelles), cela entraîne une interdiction absolue. Dans la plupart des cas, cet objectif est atteint au moyen de deux autres mécanismes :

a. un ensemble officiel de règlements décrétés et appliqués par Parcs Canada;

b. un système officieux de zonage, décrit dans la Politique de Parcs Canada, indiquant les régions où il peut y avoir plus ou moins d'activités humaines.

D'autres politiques, comme celles visant dans la plupart des cas à laisser les processus naturels (par exemple, feu, infestation d'insectes) suivre leurs cours, sont destinées à réduire au minimum l'intervention humaine dans les terres réservées aux parcs.

Dans la plupart des parcs nationaux, des services dynamiques d'information et d'interprétation ainsi qu'une gamme d'activités de plein air et des installations de

logement sont offerts aux visiteurs, par exemple, des hôtels, des terrains de camping et des abris. Ces services sont assurés pour favoriser la jouissance et la connaissance des valeurs naturelles des parcs. Dans certains parcs nationaux, des installations comme des piscines, des stations de ski alpin et des terrains de golf ont été aménagées. Ces équipements datent d'une période où l'accent était mis sur le développement à l'intérieur des parcs et, sauf exception en accord avec les provinces, aucune autre installation du genre n'est prévue. En règle générale, les installations et les services commerciaux seront situés, lorsque cela sera possible, dans les localités adjacentes aux parcs nationaux.

Le personnel des parcs administre également les programmes de gestion des ressources, assure la sécurité des visiteurs, entretient l'infrastructure des programmes et détient l'autorité policière pour faire respecter les règlements des parcs.

En raison de leur taille, de leur population permanente, des services qui y sont offerts à longueur d'année et de l'importance de leur infrastructure municipale, Banff et Jasper sont les seules zones urbanisées au sein de parcs nationaux à jouir d'une assiette fiscale suffisante pour être autonomes. Aucun nouveau lotissement urbain ne sera aménagé dans les parcs nationaux.

Le réseau des parcs nationaux est maintenant composé de 31 parcs couvrant plus de 140,000 kilomètres carrés (1.3 % de la superficie des terres du Canada). La taille finale du réseau est définie par un plan élaboré à la suite de consultations et soumis au Parlement. Ce plan décrit 39 régions terrestres naturelles, dont chacune devrait être représentée dans le réseau des parcs nationaux. Actuellement, 20 régions sont représentées, onze dans le Sud et huit dans le Nord ne le sont pas. En outre, on a presque terminé les plans visant à définir des régions marines pour la création de parcs marins nationaux. Des politiques préliminaires ont été rédigées, des régions marines choisies, certaines consultations tenues auprès du public sur les politiques préliminaires et une étude de faisabilité a été entreprise avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick pour la création probable du premier parc marin dans cette province. Finalement, on travaille à des plans qui ne sont pas aussi avancés pour la création d'un réseau fédéral-provincial de sites nationaux, destinés à protéger les sites d'intérêt naturel remarquable dont les dimensions

sont bien inférieures à celles d'un parc, ainsi que des sentiers du patrimoine comparables aux rivières du patrimoine.

En outre, Parcs Canada gère des bâtiments d'une superficie de plus de 300,000 mètres carrés et quelque 2,500 kilomètres de route (dont 324 km font partie de la Transcanadienne) dans le cadre du programme des parcs nationaux. Les biens immobilisés ainsi que les autres installations des régions aménagées des parcs sont évalués à trois milliards de dollars (1984). Des études ont indiqué que le taux annuel de dépenses pour le rééquipement devrait être de 1.6 % de l'actif, mais pour rattraper le travail en retard, Parcs Canada a demandé d'y consacrer 2.2 %. Les routes et les ponts constituent 40 % des valeurs immobilisées et nécessitent 27 % des dépenses annuelles d'entretien. Presque 50 % de l'actif immobilisé et 71 % des propriétés louées à bail se trouvent dans la région de l'Ouest de Parcs Canada (Colombie-Britannique et ouest de l'Alberta); cette région engendre également environ 80 % des recettes totales de Parcs Canada, tirées principalement des locations.

La plupart des nouveaux parcs sont créés à la suite d'accords entre le fédéral et les provinces ou les territoires. Dans le Nord, un parc est actuellement en voie d'être créé dans le cadre d'accords sur les revendications territoriales et d'autres pourraient être créés de cette manière.

Même si le programme des parcs nationaux vise à favoriser les activités sur place, des services d'information sont également offerts à l'extérieur des parcs à l'aide de films, de vidéocassettes, d'imprimés et d'autres moyens. Certains services d'information sont offerts en coopération avec des groupes privés. Bon nombre de ces produits servent à promouvoir le tourisme et à favoriser la fréquentation des parcs.

Chaque parc national est administré selon un plan de gestion, approuvé par le ministre du moment; ce plan comprend un énoncé des objectifs, des moyens et des stratégies de gestion. Seuls le type, le caractère, les emplacements des aménagements et l'énoncé des lignes directrices pour l'établissement de plans plus détaillés sur la gestion des ressources, l'interprétation et l'utilisation par les visiteurs sont définis en détail. Les plans de

gestion sont établis avec la participation du public et sont soumis à des révisions périodiques.

Des programmes de recherche sont réalisés dans les parcs nationaux pour en apprendre davantage sur les ressources naturelles des parcs et les habitudes, les besoins et le degré de satisfaction des visiteurs. Par le passé, une grande partie des recherches sur la faune a été effectuée par le Service canadien de la faune; ce service n'existe plus. Parcs Canada a mis sur pied avec l'aide de l'université de Waterloo un programme expérimental de trois ans dans le cadre duquel il investit 15,000 $ par année et paie le salaire d'un agent de liaison en vue de stimuler l'intérêt et de fournir de l'aide pour la recherche sur des sujets qui intéressent Parcs Canada.

Le réseau de parcs nationaux est géré par l'administration centrale à Ottawa et cinq bureaux régionaux répartis comme suit : Halifax pour la région de l'Atlantique; la ville de Québec pour le Québec; Cornwall pour l'Ontario; Winnipeg pour le Manitoba, la Saskatchewan, l'est de l'Alberta et les deux territoires; et Calgary pour l'ouest de l'Alberta et la Colombie-Britannique. Chaque parc est géré par un directeur.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	**85/86**	**86/87**	**87/88**
Traitements	74,150	80,503	80,612	80,002
F&E	27,883	26,779	26,241	25,914
Subventions	2,210	2,315	2,274	2,274
Immobilisation	62,716	54,960	63,171	62,308
TOTAL	**166,959**	**164,557**	**172,298**	**170,498**
Recettes	19,765	28,085	28,085	28,085
A.-P.	2,594	2,582	2,633	2,636

Remarques Les augmentations de salaire après 84/85 résultent de la signature de conventions collectives et de rajustements des autres coûts de base afférents au personnel.

La diminution des dépenses d'immobilisations pour 85/86 résulte des réductions du programme de dépenses en capital de Parcs Canada découlant de l'énoncé économique de novembre 1984.

BÉNÉFICIAIRES

De nombreux avantages découlent de l'existence des parcs nationaux et vont de la certitude que les générations futures seront en mesure de jouir des aires sauvages d'une beauté inégalable à la valeur immédiate provenant de la création d'emplois et d'activités commerciales. Pour essayer d'introduire un certain classement dans tous ces avantages nombreux et variés, il est nécessaire de les diviser en trois catégories : avantages tangibles, quasi tangibles et intangibles.

a. Les avantages tangibles sont retirés par les personnes, les entreprises commerciales et les collectivités qui reçoivent des revenus directement ou indirectement à la suite de l'établissement et de l'exploitation d'un parc. Les industries de l'alimentation et des boissons, de l'hébergement et des transports sont des bénéficiaires particulièrement importants. Les parcs nationaux jouent un rôle important dans l'économie des régions où ils sont implantés. Certains sont situés dans les régions où le chômage est élevé et, dans ce cas, l'embauchage régulier et saisonnier et les dépenses de Parcs Canada, ainsi que les dépenses des touristes, peuvent influer de façon déterminante sur l'économie locale ou régionale. Les avantages tangibles sont décrits plus en détail ci-après. Les dépenses du programme des parcs nationaux ne sont pas faites de façon égale dans le pays puisque 43 % de ces dépenses sont effectuées dans la région de l'Ouest. Toutefois, les avantages s'étendent au-delà de la région immédiate du parc, en raison des voyages entrepris par les visiteurs pour se rendre aux parcs et de l'équipement nécessaire pour les loisirs de plein air, du moins pour certaines formes d'activité.

b. Les avantages quasi tangibles sont en principe mesurables; mais il est difficile ou onéreux de le faire. L'avantage le plus évident dans cette catégorie comprend la jouissance et les connaissances obtenues par les visiteurs des parcs (20 millions en 1983) puisque ceux-ci sont même prêts notamment à payer pour visiter les parcs. D'autres Canadiens peuvent accepter de payer pour visiter un parc dans l'avenir ou simplement pour

le plaisir de savoir que les parcs existent. Parmi les autres formes d'avantages quasi tangibles, signalons le rôle des parcs dans la protection des bassins versants et par conséquent la régularisation du débit des cours d'eau en aval, la réduction du dépôt de limon, etc.

c. Les avantages intangibles ne peuvent, même en principe, être mesurés. Parmi ceux qui revêtent une importance cruciale, il y a la préservation du patrimoine naturel du Canada et les occasions fournies par les parcs nationaux pour la recherche de base, c'est-à-dire pour l'établissement de comparaisons avec des régions qui ont été beaucoup plus dégradées par les humains. Il y aurait également la protection du pool génétique et des espèces menacées d'extinction.

Un modèle des répercussions économiques du programme de Parcs Canada, établi d'après des tableaux d'entrée-sortie de Statistique Canada, montre que la valeur ajoutée directement et indirectement à l'économie canadienne par les activités de Parcs Canada a augmenté de 820 millions de dollars et a créé des emplois supplémentaires équivalant à près de 29,000 années-personnes en 1982-1983. Les visiteurs étrangers ont dépensé plus de 40 millions de dollars pour visiter les parcs nationaux. Le gouvernement fédéral a retiré en taxes 41 millions de dollars grâce au programme de Parcs Canada et les autres paliers de gouvernement, presque 100 millions de dollars. Grosso modo, chaque dollar injecté par le budget du programme attire un dollar de dépenses directes par les visiteurs.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

En 1983-1984, deux examens approfondis du programme ont été réalisés, soit la vérification intégrée faite par le vérificateur général et la révision du budget A.

a. Contrairement aux résultats habituels d'une révision du budget A, cette étude a indiqué que Parcs Canada est à court d'environ 300 années-personnes pour entretenir et exploiter les parcs et les sites actuels. L'étude a également indiqué qu'il est nécessaire d'augmenter le budget du programme pour reconstruire ou remplacer les installations plus vieilles qui se

sont détériorées pendant la période d'expansion rapide du réseau au cours des années 1970. Pour régler ces problèmes, on a amélioré les systèmes de gestion, surtout pour l'entretien, et on a mis au point un plan à long terme pour le rééquipement pour que le Conseil du Trésor l'étudie. Il n'y a eu aucune augmentation ni du nombre d'années-personnes ni du budget depuis la révision du budget A.

b. Le rapport du vérificateur général présenté au Parlement a critiqué Parcs Canada en soutenant qu'il s'occupe de l'aménagement de nouveaux parcs au coup par coup et de façon trop opportuniste (et par conséquent néglige les parcs actuels). Parcs Canada accepte et rejette à la fois cette critique. D'une part, il soutient qu'il doit être prêt à agir lorsque se présentent les circonstances pour l'établissement d'un parc et, d'autre part, il soutient que l'acquisition des parcs est réalisée selon un plan du réseau (voir ci-dessus).

OBSERVATIONS

Il ne fait pas de doute que les parcs nationaux du Canada sont reconnus au pays et à l'étranger pour être des aires de patrimoine naturel et, outre leur rôle premier de protection, constituent des attractions de premier plan pour l'industrie du tourisme, offrent aux Canadiens des activités récréatives et éducatives et soutiennent l'économie des régions où ils sont situés.

Le public canadien accorde un appui exceptionnel aux parcs nationaux. Une étude menée par le ministère des Communications en 1983 indique que les Canadiens sont unanimes à croire que deux secteurs doivent être avant tout financés par le gouvernement fédéral, soit la préservation de notre patrimoine et le soutien à des expositions sur notre patrimoine dans des musées, des parcs et des lieux historiques.

D'après des sondages nationaux, le tiers environ des adultes canadiens visitent les parcs nationaux. En moyenne, le visiteur typique est un peu plus jeune, a une meilleure instruction et a un revenu plus élevé que la moyenne. Les Canadiens représentent plus de 80 % des visiteurs; les autres sont aux deux tiers Américains. Environ 75 % des

visiteurs restent dans les aires centrales des parcs, 15 % font du camping léger et 10 % se rendent dans l'arrière-pays. Tout indique que le nombre des deux derniers groupes de visiteurs augmente et que le milieu sauvage deviendra de plus en plus commercialisable à l'échelle internationale. Par ailleurs, la population canadienne prend de l'âge et l'on exige de plus en plus que les parcs desservent des segments particuliers de la population, comme les personnes handicapées et les personnes âgées.

Il semble que Parcs Canada ait connu une période difficile qui s'est terminée il y a huit ou dix ans, pendant laquelle il n'était pas en mesure de reconnaître la nécessité d'intégrer les parcs dans l'économie et la culture locales. De récents changements apportés aux orientations, le choix d'un personnel comprenant mieux le côté humain de la planification, ainsi que la consultation du public dans le cadre de la planification des parcs ont fait beaucoup pour corriger cette situation. Toutefois, l'héritage des méthodes passées et certaines lacunes qui se perpétuent (ou qui sont perçues comme telles) empêchent Parcs Canada d'atteindre ses objectifs. Il existe de sérieux conflits avec Tourisme Canada qui prône un aménagement plus important que celui que Parcs Canada est généralement disposé à autoriser dans les parcs; avec l'industrie minière qui plaide contre le retrait de terres, surtout avant qu'on effectue des relevés très détaillés des minerais; avec les pêcheurs commerciaux qui craignent que leur gagne-pain ne soit menacé par les parcs marins; avec certaines autorités provinciales qui voudraient qu'on lutte davantage contre les incendies et les insectes dans les parcs nationaux pour protéger les forêts provinciales; et, fait assez ironique, avec certains écologistes qui soutiennent qu'il vaux mieux ne pas créer de parcs, surtout dans le Nord, pour mieux atteindre les objectifs de la conservation (étant donné la nécessité de justifier la création d'un parc par la fréquentation des visiteurs). Par contre, les autochtones souscrivent de façon générale aux propositions de création de parcs qu'ils considèrent comme un moyen de protéger les ressources fauniques qu'ils utilisent, d'autant plus que Parcs Canada a montré qu'il peut collaborer de façon efficace aux négociations en cours sur les revendications territoriales.

Tourisme Canada a soutenu que Parcs Canada interprète mal son mandat en mettant trop l'accent sur la protection et en ne permettant pas l'accès à un plus grand nombre de

touristes. Tourisme Canada croit que Parcs Canada cherche à satisfaire les besoins d'une petite minorité d'utilisateurs potentiels des parcs, qu'il ne tient pas compte de la technologie moderne dans la prestation des services de tourisme à l'intérieur des parcs et qu'il ne fait aucune analyse de marché avant de prendre ses décisions concernant les investissements dans les parcs. Cette opinion n'est pas répandue.

Dans l'établissement de nouveaux parcs terrestres ou marins, que ce soit dans le Sud ou dans le Nord, que les négociations se fassent avec des gouvernements provinciaux ou des autochtones, il est extrêmement important que de tels projets concordent avec les formes et les niveaux voulus de développement économique.

Il faut que les parcs du Nord tiennent compte des besoins des autochtones du Canada. Certaines questions ont été réglées, mais de nombreuses autres demeurent. On accepte maintenant l'idée de permettre aux autochtones de continuer d'utiliser les ressources renouvelables à des fins personnelles à l'intérieur des nouveaux parcs nationaux; cependant, dans ceux qui sont établis, comme Wood Buffalo, les premiers règlements seront appliqués. En outre, Parcs Canada a fait de sérieux efforts qui, semble-t-il, sont couronnés de succès pour attribuer aux autochtones une grande partie des emplois dans les parcs du Nord.

La plupart des questions non encore réglées peuvent être regroupées sous le thème de la gestion partagée. Avec une détermination croissante, les groupes autochtones ne demandent pas simplement certains des avantages d'un système de gestion établi ailleurs, mais une participation totale et permanente dans l'établissement de ce système de gestion. Non seulement cette exigence trouve en partie son parallèle dans le Sud où l'on demande que les parcs tiennent compte des priorités en matière de développement propres aux régions dans lesquelles ils se trouvent, mais elle reflète également, en partie, la volonté de préserver une culture aussi bien qu'une écologie. Cette exigence a notamment pour résultat de favoriser le règlement des revendications territoriales des autochtones avant tout aménagement important de parcs dans le Nord.

On s'accorde généralement pour dire que Parcs Canada exploite, au sein de l'administration fédérale, les meilleurs programmes de consultation du public même s'ils ne sont pas parfaits à tous égards. Toutefois, le processus de

consultation du public, entrepris dans les quatre parcs des Rocheuses (Banff, Jasper, Kootenay et Yoho) et reconnu pour sa complexité, semble avoir fait fausse route. Le Groupe d'étude n'a pas le temps de faire le tri des affirmations diamétralement opposées qui ont été faites, mais il faudra certainement atteindre une forme quelconque d'accord dans ce débat central si l'on veut éviter d'avoir à faire face à des conséquences graves. (Alors que Tourisme Canada soutient que d'après les plans actuels Parcs Canada reconnaît au moins les possibilités d'aménagement des parcs et que la demande a un rôle à jouer à cet égard, les groupes d'écologistes prétendent que, par son dernier plan, Parcs Canada a détruit dix années de travail qui avaient été consacrées à l'établissement d'un processus de participation du public dépourvu de toute confrontation.) Il est évident que Parcs Canada doit résoudre les questions de processus et de substance soulevées au cours des audiences sur les quatre parcs des Rocheuses.

À de nombreux égards, Parcs Canada met les parcs à la disposition des gens au moyen de l'interprétation. La suppression de deux des programmes, en novembre 1984, a gravement compromis les aspects uniques du programme d'interprétation de Parcs Canada. Les recherches faites par le Service canadien de la faune constituaient le fondement de l'interprétation de la faune ainsi que des informations nécessaires pour gérer la faune dans les parcs. Les randonnées guidées sont un exemple du genre d'interprétation que l'on ne peut offrir que sur place.

Deux autres groupes d'étude ont formulé des observations relatives au programme des parcs nationaux :

a. Les propositions du Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers portent sur les routes et les villes situées dans les parcs nationaux et sont généralement compatibles avec nos propres constatations.

b. Le Groupe d'étude sur les programmes de réglementation a étudié toute la structure des règlements qui régit les méthodes d'exploitation actuelles de Parcs Canada.

c. Le Groupe d'étude sur les programmes de réglementation a également mentionné qu'il faudrait examiner à fond la politique des parcs en consultant les citoyens. Puisque ces derniers ont

été largement consultés avant la publication de la politique actuelle et que les groupes qui s'opposent le plus aux politiques actuelles mettent également en question le processus de consultation, notre Groupe d'étude ne pouvait pas soutenir cette option.

La plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux interrogés se disent raisonnablement ou très satisfaits des activités de Parcs Canada et du niveau de coopération des représentants de ce service. Les provinces dont les capitales n'ont pas de bureau régional ont indiqué qu'il y avait un certain manque de communication et qu'en conséquence il fallait parfois trop de temps pour régler les problèmes. Toutefois, à l'exception des parcs nationaux en voie d'aménagement (péninsule Bruce, Prairies), aucune province ne s'attend à une expansion notable de la superficie des terres réservées aux parcs nationaux. Les provinces aimeraient voir davantage de sites plus petits. Les territoires prévoient une expansion importante des parcs nationaux dans le Nord, mais ils veulent participer à la planification et à la gestion.

ANALYSE

L'objectif de ce programme est fondé. Même s'il n'a pas été énoncé le plus clairement possible, il tire sa base législative de la Loi sur les parcs nationaux et s'appuie sur une longue tradition. La grande majorité des Canadiens y souscrivent fortement.

En outre, l'objectif visant à faire de la protection une notion intouchable, comme le sous-entend la Loi sur les parcs nationaux et comme l'indique clairement la Politique des parcs nationaux, est également fondé et accepté par la majorité des Canadiens. Il ne faudrait pas s'imaginer que cela exclut de nombreux types d'aménagement ni indique que l'équilibre actuel entre la protection et les autres objectifs contenus dans le programme des Parcs est approprié. Cela signifie plutôt qu'il faut décider pour de bon si une aire naturelle doit demeurer intacte.

Les objectifs du programme sont ou ne sont pas atteints, selon l'interprétation que l'on fait du mot atteint. Sur le plan de la protection des aires des parcs nationaux ou des réserves des parcs nationaux, l'objectif du programme a été atteint en grande partie, mais il reste d'importantes aires d'intérêt écologique national qui ne

font pas encore partie du réseau. Pour ce qui est du tourisme, il y a désaccord sur un point, soit la mesure dans laquelle Parcs Canada devrait rendre accessibles au public les aires naturelles et permettre la construction d'installations à cette fin.

En plus de l'insuffisance de fonds alloués à l'entretien et au rééquipement, la plainte la plus courante émise par les directeurs de parc porte sur le cadre rigide à l'intérieur duquel ils doivent fonctionner, puisqu'il ne leur est pas possible de gérer les parcs comme ils sauraient le faire. (Cette plainte, il faut le remarquer, contraste énormément avec le point de vue de l'administration centrale et des bureaux régionaux selon lequel les directeurs de parc ont tous les droits et toutes les responsabilités de gestionnaire et que l'échelle hiérarchique est très courte.) Le problème tient à plusieurs raisons -- certaines ne relèvent pas de Parcs Canada, mais d'autres, y compris une direction fonctionnelle excessive (probablement sur le plan régional) relèvent de sa compétence.

On s'interroge sur les coûts élevés de certaines installations construites par Parcs Canada comme les centres d'accueil et les centres d'administration. Il est courant de dire qu'il s'agit de Cadillacs alors que des Chevettes auraient fait l'affaire. Le temps lui ayant fait défaut, le Groupe d'étude n'a pu juger de la situation que de façon limitée, mais il estime qu'il y a matière à préoccupation. Il semble, du moins dans certains cas, que des bâtiments plus simples et moins coûteux, mais tout aussi élégants, auraient convenu.

L'auto-évaluation est également utile. Au cours d'une conférence d'étude en février 1985, un groupe de représentants des parcs ainsi que des participants de l'extérieur ont relevé les problèmes suivants qui s'ajoutent à ceux qui sont provoqués par la rareté des ressources : absence de flexibilité en matière de planification, centralisation des systèmes de gestion, rôles excessifs des bureaux régionaux, nombre insuffisant de femmes à des postes de direction et piètres communications avec les collectivités locales. Au cours d'une séance ultérieure de la même conférence, on a conclu que Parcs Canada entretenait un préjugé selon lequel le monde devait accepter l'infaillibilité de Parcs Canada. Il est significatif que ces problèmes aient été discutés dans un contexte où l'on

envisageait avec optimisme les décennies à venir. Le plan d'action proposé au cours de cette conférence a un lien étroit avec l'essentiel de notre étude.

OPTIONS

En raison de la politique gouvernementale visant à protéger les aires naturelles d'intérêt national, il n'y a aucune solution de rechange à un programme du genre pas plus qu'il n'y a une autre option importante en ce qui concerne le droit de propriété que détient le gouvernement fédéral sur le réseau des parcs. Aucun autre palier de gouvernement n'exige à tout prix que les parcs nationaux lui soient cédés. Les parcs provinciaux mettent l'accent sur les loisirs et non sur la préservation. Même s'il existe un certain chevauchement, puisque les parcs nationaux offrent des activités récréatives tout en veillant à la préservation et que les parcs provinciaux servent à préserver les aires naturelles tout en permettant des activités récréatives, ces doubles emplois résultent inévitablement des utilisations multiples et n'abolissent pas la différence fondamentale entre les mandats des deux paliers de gouvernement. Les coûts élevés et l'impossibilité de recueillir des revenus d'un bon nombre d'avantages offerts empêchent la propriété privée des parcs, sauf dans le cas de régions très particulières et très restreintes. Finalement, puisque le gouvernement fédéral est propriétaire des parcs, le Canada joue un rôle de pointe dans la conservation du patrimoine sur la scène internationale.

Indépendamment de ce qui vient d'être souligné, il est possible de confier la prestation de services à l'intérieur des parcs nationaux au secteur privé ou à des organismes sans but lucratif et, depuis environ une décennie, Parcs Canada poursuit cet objectif. La plupart des installations qui produisent des profits ont déjà été privatisées et d'autres sont exploitées à contrats.

Les propositions suivantes ont pour but général de réorienter le programme des parcs nationaux afin que le gouvernement fédéral partage la propriété et la gestion des parcs qui viendront s'ajouter au réseau. Dans le Sud, les provinces et peut-être des groupes sans but lucratif pourraient apporter leur coopération; dans le Nord, les territoires et les organisations autochtones prêteraient leur concours. Même si cette réorganisation n'assurait pas d'économies importantes dans un avenir immédiat, elle permettrait à long terme des économies considérables en

comparaison des autres façons de satisfaire aux demandes croissantes d'expansion du réseau des parcs nationaux. Toutefois, il faut reconnaître qu'en dernier ressort la question de l'augmentation ou de la diminution des ressources consacrées aux parcs nationaux est affaire de jugement politique et ne peut être réglée par une analyse.

Étant donné ce qui précède, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de donner suite aux propositions suivantes :

a. Le Programme des parcs nationaux devrait continuer de poursuivre ses objectifs actuels. Afin d'appuyer le mandat de Parcs Canada à cet égard, le gouvernement devrait réaffirmer, le plus tôt possible, que le maintien des écosystèmes des parcs, dans leur état naturel actuel, constitue le principal objectif des parcs nationaux. Le gouvernement devrait indiquer que les autres objectifs de la politique du gouvernement fédéral peuvent être appuyés mais qu'ils dépendent de la réalisation du premier objectif.

b. L'expansion proposée du réseau des parcs nationaux ne devrait se poursuivre que pour les parcs au sujet desquels les négociations vont déjà bon train. Dans le Sud, il s'agit notamment du parc national des Prairies et de la péninsule Bruce, en Ontario; dans le Nord, l'île Ellesmere, le bras oriental du Grand lac des Esclaves et le prolongement méridional du nord du Yukon. Même pour ces parcs, les dépenses d'aménagement devraient être maintenues à un minimum jusqu'à ce que les contraintes financières soient moins fortes. S'il doit y avoir une expansion du réseau des parcs, elle devrait être réorientée en fonction des lignes directrices reprises ailleurs dans le présent rapport et ne devrait, en aucun cas, être faite aux dépens des travaux d'entretien qui doivent être entrepris dans les parcs actuels.

c. Au cours de l'année qui vient, le Conseil du Trésor devrait répondre au plan quinquennal de Parcs Canada concernant la réfection des bâtiments des parcs actuels. Ce plan vise à restaurer les bâtiments à un niveau acceptable d'entretien et à définir le degré de remise à neuf qui sera régulièrement nécessaire par la suite. En outre,

le Conseil du Trésor devrait insister pour qu'une affectation contrôlée soit mise de côté afin d'assurer (et de protéger) ce degré d'entretien à l'avenir. Cette affectation devrait par la suite être rajustée chaque fois qu'un nouveau parc national est créé.

d. Toutes les régions situées à l'intérieur des parcs nationaux et abritant des villes permanentes habitées à longueur d'année devraient être cédées aux provinces d'ici à 1990. En particulier, le Groupe d'étude appuie les propositions du Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers quant au parachèvement, avant le 1er avril 1990, des négociations sur la cession de Banff et de Jasper à la province de l'Alberta, ainsi qu'au plébiscite requis par l'accord fédéral-provincial. Le Groupe d'étude appuie également les propositions d'augmenter les loyers et de facturer les services municipaux, selon les prix en vigueur sur le marché, pour la même période avec un minimum d'interventions politiques. Si cetransfert de responsabilités se révèle impossible, ces localités doivent, au minimum, s'autogérer pour éliminer le fardeau financier et administratif porté par Parcs Canada. Après un certain temps, les économies devraient atteindre de deux à trois millions de dollars respectivement pour Banff et Jasper et peut-être autant pour les autres villes situées dans les parcs nationaux.

e. D'ici au 1er avril 1990, toutes les routes asphaltées des parcs nationaux, à l'exception de celles qui, à l'intérieur des parcs, permettent aux visiteurs d'avoir accès aux différents sites, devraient être cédées aux provinces. Cette question a été discutée à fond par le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers et notre Groupe d'étude appuie entièrement ces propositions, y compris celles qui prévoient que, si la cession aux provinces se révèle impossible, la responsabilité de ces routes devrait être confiée à Transports Canada (Travaux publics Canada assurant les services de conception et de construction). Le Groupe d'étude voudrait ajouter que l'autorité qui héritera de la responsabilité

des routes devrait conclure un accord avec Parcs Canada sur le choix du site approprié et les critères de conception.

f. Au cours des deux prochaines années, Parcs Canada devrait élaborer un autre système pour établir des priorités en ce qui concerne la création de nouveaux parcs. Sans ignorer complètement l'actuel principe des régions terrestres et marines, la nouvelle approche devrait mettre davantage l'accent sur deux autres critères :

les caractéristiques naturelles uniques (qu'elles soient physiques ou biologiques) qu'il faut protéger;

la nature et l'importance des risques qui menacent ces caractéristiques.

Avec ce nouveau système, il faudrait repérer les zones cibles qui doivent être entièrement protégées et, par la suite, les régions périphériques qu'il serait souhaitable ou utile de gérer. Il faudrait étudier diverses formes de propriété, de gestion partagée et d'utilisation des terres pour ces régions périphériques. (N.B. : L'approche recommandée concorde en règle générale avec celles qui ont été proposées lors de la conférence d'étude susmentionnée et avec celles qui ont été présentées dans la Stratégie de la conservation dans le Nord récemment publiée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.)

g. En plus de la modification fondamentale du processus de planification proposée ci-dessus, Parcs Canada devrait également entreprendre des études d'un an pour :

définir et évaluer d'autres techniques d'obtention de fonds, y compris l'utilisation de dons, de legs et de fonds spéciaux pour l'acquisition de terres. Parcs Canada devrait également trouver des moyens pour stopper tout aménagement indésirable sur les terres visées par des projets de création de parc tandis que de nouvelles sources de financement sont recherchées. En outre, Parcs Canada devrait

étudier les moyens de prendre des mesures provisoires afin de protéger les ressources menacées ayant une importance nationale;

élaborer des méthodes et des techniques pour intégrer le plus possible les nouveaux parcs, indépendamment de leur emplacement, dans les économies locales et régionales, sans aller à l'encontre du mandat premier. Cette étude devrait porter principalement sur les occasions relatives à la présence du parc et ne pas tenir compte du développement régional qui n'a aucun lien avec les parcs et qui relève davantage du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR);

réviser les limites imposées aux aménagements à caractère touristique dans les régions à forte fréquentation touristique (zone cinq) des parcs actuels pour déterminer s'il y a moyen de recevoir davantage de touristes ou une plus grande variété de touristes sans nuire de façon notable aux autres zones. On devrait demander à Tourisme Canada de faire une enquête pour savoir dans quelle mesure la clientèle demande plus de services dans la zone cinq de certains parcs, d'évaluer les sommes nécessaires pour répondre à ces besoins et de trouver une source raisonnable de financement pour mettre en place les services appropriés.

h. Avant de procéder à toute dépense importante en capital pour les visiteurs ou pour les installations administratives dans les parcs nationaux, Parcs Canada devrait présenter au Conseil du Trésor une procédure pouvant faire appel à une tierce partie et permettant de réviser, en fonction de l'échelle, de la qualité et des coûts, les dépenses en capital proposées par Parcs Canada pour les installations.

i. À compter de l'été 1986, Parcs Canada devrait pouvoir offrir de nouveau des randonnées guidées d'interprétation pourvu qu'il puisse trouver les ressources nécessaires dans son budget actuel.

j. Parcs Canada devrait être tenu de fixer des prix en fonction du marché pour les droits d'entrée et d'utilisation (voir l'aperçu). À titre d'expérience, à l'été 1986, il faudrait laisser aux directeurs de parc une marge de manoeuvre à l'intérieur de laquelle ils pourraient fixer des droits susceptibles de varier selon les régions, les sites à l'intérieur des parcs et les moments de la semaine ou de l'année. Si l'expérience est concluante, il faudra obtenir les autorisations nécessaires pour l'établissement de prix flexibles à l'échelle nationale.

k. D'ici un an, Parcs Canada devrait définir les cinq zones utilisées pour élaborer de façon plus attentive les plans de gestion des parcs et fournir des exemples précis du genre d'installations qui sont appropriées ou ne le sont pas dans chaque cas. Les définitions préliminaires devraient être publiées pour que lepublic puisse les commenter par écrit et les définitions acceptées devraient être publiées et utilisées dans tous les processus ultérieurs de planification.

PARCS ET LIEUX HISTORIQUES NATIONAUX

OBJECTIFS

a. Sauvegarder à jamais le patrimoine historique du Canada associé aux personnages, aux endroits et aux événements ayant un intérêt historique national dans un réseau de parcs et de lieux historiques nationaux.

b. Souligner l'importance d'autres personnages, endroits et événements ayant un intérêt historique national au moyen de plaques, de monuments ou par la restauration de bâtiments financée grâce à des ententes de partage des frais.

c. Favoriser chez le public la compréhension du patrimoine historique du Canada par la présentation de thèmes historiques dans le cadre d'activités et d'expositions tenues dans les parcs historiques nationaux, au moyen de restaurations authentiques et grâce à la précision des textes inscrits sur les plaques et des activités d'information.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les parcs nationaux, S.R., c. N-13 (1974), partie II (10)
Loi sur les lieux et monuments historiques (1952-1953), c. 39, art. 1, modification de 1977
Politique de Parcs Canada

DESCRIPTION

La Loi sur les lieux et monuments historiques a établi la Commission des lieux et monuments historiques du Canada pour conseiller le ministre de l'Environnement sur l'importance historique nationale de personnages, d'endroits et d'événements et sur les moyens appropriés pour la souligner. Cette activité est décrite dans le programme intitulé "Commission des lieux et monuments historiques".

L'importance de la majorité des endroits d'intérêt national est soulignée au moyen de plaques ou de monuments; environ 880 plaques et monuments ont été mis en place jusqu'à présent. Dans d'autres cas, Parcs Canada a conclu

des accords avec d'autres paliers de gouvernement ou des associations privées sans but lucratif pour partager les coûts de la restauration et de l'exploitation de bâtiments ayant une importance historique nationale. Cet accord est décrit dans le programme intitulé "Accords avec les provinces, les municipalités et les organisations privées sans but lucratif sur les sites historiques".

Parcs Canada fait l'acquisition des endroits d'importance exceptionnelle qui sont jugés dignes d'être préservés par la Commission des lieux et monuments historiques. Les programmes de restauration et d'interprétation sont mis sur pied pour faire connaître au public le personnage, l'endroit ou l'événement historique dont l'importance est soulignée. Actuellement, environ 100 parcs et lieux historiques nationaux ont été créés, sont en voie de l'être ou le seront quand on disposera des ressources pour permettre l'aménagement. Les parcs et les lieux historiques nationaux ont attiré presque six millions de visiteurs en 1983-1984.

Parcs Canada a conclu des accords avec des associations coopérantes pour entreprendre d'autres activités que celles pour lesquelles le Ministère reçoit des ressources. Cette activité est décrite dans le programme intitulé "Associations coopérantes".

La coordination nationale est assurée par la Direction des parcs et des lieux historiques nationaux, à l'administration centrale de Parcs Canada. Les travaux de recherches archéologiques et historiques destinés à définir les thèmes appropriés qui seront présentés dans un parc ou un lieu sont effectués à l'administration centrale. Les laboratoires de la Direction servant à la conservation et à la restauration sont également situés dans la région de la Capitale nationale. (Il existe également trois laboratoires moins importants dans les régions et un à Louisbourg.) La supervision fonctionnelle des activités d'interprétation réalisées dans les régions est assurée ici. Quelque 196 années-personnes sont consacrées à la réalisation des diverses activités susmentionnées, ainsi qu'à la gestion du programme.

De plus, 843 années-personnes sont utilisées dans les régions dans le cadre de ce programme, dont 47 pour le parc des Champs de bataille nationaux de Québec. Environ 20 % des années-personnes consacrées à ce programme dans les régions sont affectées aux bureaux régionaux et le reste aux

travaux sur le terrain. En raison des emplois saisonniers, beaucoup plus de 600 personnes travaillent sur le terrain au cours d'une année.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Traitements	30,475	31,922	31,922	31,922
F&E	10,880	10,469	10,466	10,466
Subventions	132	159	159	197
Immobilisations	24,124	11,112*	15,629	15,664
TOTAL	**65,611**	**53,673**	**58,176**	**58,249**
Recettes	818	1,162**	1,162	1,162
A.-P.	1,086	992	1,020	1,058

* La diminution des immobilisations résulte de la déclaration du gouvernement, en novembre 1984, visant à stopper le financement de toutes les nouvelles initiatives.

** L'augmentation des recettes découle de la décision prise en novembre 1984 d'imposer des frais d'entrée à certains endroits et de les augmenter à d'autres.

BÉNÉFICIAIRES

La préservation d'emplacements particuliers directement associés à des personnages, des endroits ou des événements d'intérêt historique national et le soulignement de leur l'importance profitent à tous les Canadiens, actuellement et dans l'avenir. La partie du programme qui présente aux Canadiens l'importance historique des aspects soulignés profite actuellement aux Canadiens. Grâce à l'existence d'un lieu historique et à tous les programmes qui peuvent s'y rattacher, la collectivité locale tire profit du tourisme, sans parler du secteur privé qui offre des services aux touristes. Dans les provinces de l'Atlantique, ce programme constitue une partie essentielle de l'infrastructure touristique, tandis qu'il représente un apport important ailleurs. Un certain nombre de parcs et de lieux historiques fournissant de l'emploi aux habitants locaux, du moins de façon saisonnière. Certains parcs et lieux historiques se trouvent dans des zones urbaines ou près de celles-ci, et servent donc de parcs urbains ou régionaux.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

En 1983-1984, deux examens complets du programme ont été réalisés, soit la vérification intégrée et la révision du budget A. La révision a signalé que, même si toutes les activités sont directement liées au mandat, il y a certains problèmes structurels et organisationnels qui seront présentés plus tard. La majeure partie des recommandations portant sur les activités internes de cette Direction ont été appliquées; les recommandations qui touchent également d'autres secteurs de l'administration centrale sont encore en veilleuse. Le rapport de mars 1984 du vérificateur général présenté au Parlement ne contient aucune critique du programme.

ANALYSE

Les objectifs énoncés sont fondés; selon de nombreux sondages, un grand nombre de Canadiens estiment que la préservation du patrimoine naturel et culturel devrait se poursuivre même au cours de périodes économiques difficiles (selon un sondage de 1981, 48 % des Canadiens accepteraient une augmentation de 10 $ des impôts pour préserver les sites architecturaux ayant un intérêt historique). Comme deuxième objectif, Parcs Canada devrait s'assurer que, dans le cadre des prochaines activités de planification, le potentiel touristique est porté à son maximum, à la condition que les principaux objectifs de la préservation et de la commémoration ne soient pas compromis.

L'approche du programme est fondée. Le Ministre a un conseil consultatif indépendant qui assure aux décisions une crédibilité professionnelle. Le degré de participation du gouvernement fédéral est variable : celui-ci peut procéder à des achats et se charger de l'exploitation, collaborer à la rénovation extérieure, ériger un monument ou apposer une plaque. Cette flexibilité permet de tenir compte des différents niveaux d'intérêt et de s'adapter à des situations économiques et à d'autres facteurs.

Une réalisation importante de ce programme a été de mettre à la disposition des Canadiens un certain nombre de lieux historiques d'intérêt international comme la citadelle d'Halifax, Lower Fort Garry et Louisbourg.

Certaines personnes intéressées, parmi les mieux informées, critiquent le programme. Ces critiques, sauf une exception importante, portent sur le fait que Parcs Canada n'en fait pas assez.

a. Ceux qui s'intéressent à la restauration et à la préservation des bâtiments estiment que Parcs Canada n'est pas suffisamment actif; qu'il a plutôt tendance à réagir. C'est ainsi qu'ont surgi des situations comme la fureur récente du public concernant la reconstruction de l'Hôtel de la monnaie. Dans ce cas, comme dans de nombreux autres, il y a un problème de compétence. De plus, la disponibilité des ressources constitue souvent un facteur.

b. L'exception susmentionnée est la suivante : Parcs Canada gaspille des ressources peu abondantes à la restauration d'objets façonnés. Le commentaire est fondé sur le fait qu'il y a pénurie de personnes compétentes et d'autres ressources pour ce genre de restauration. Il existe deux laboratoires de calibre international au Canada qui effectuent ce travail, dont l'un est exploité par Parcs Canada. Selon les Musées nationaux du Canada et certains autres, Parcs Canada restaure des objets façonnés qui sont déjà bien représentés dans des musées et des expositions, tandis que d'autres éléments du patrimoine canadien se détériorent parce qu'il n'y a aucune ressource pour les restaurer. Le Groupe d'étude n'a pas les compétences nécessaires pour prendre position sur cette question, mais il estime qu'il faudrait l'étudier.

Une question revient dans tous les principaux programmes de Parcs Canada : l'importance de la surveillance "fonctionnelle" exercée sur les sites par l'administration centrale et les bureaux régionaux. À un moment donné, le vérificateur général a indiqué qu'il n'y avait pas suffisamment de surveillance fonctionnelle; le Groupe d'étude soupçonne maintenant qu'il y en a trop. Cette question a été soulevée dans l'aperçu puisqu'elle s'applique également à d'autres programmes.

L'un des symptômes de ce problème est que les gestionnaires régionaux semblent être "maintenus en laisse" lorsque vient le moment d'innover (produire et appliquer des

solutions innovatrices pour régler des problèmes imprévus, comme le besoin d'accroître les recettes). Non seulement il faut beaucoup trop de temps pour prendre des décisions sur des propositions provenant des régions, mais cette situation étouffe toute innovation. Le Groupe d'étude ne doute pas qu'une partie de cette situation soit créée par la bureaucratie fédérale qui prêche la responsabilité des gestionnaires mais qui refuse de leur déléguer suffisamment d'autorité. Ce problème a également été abordé dans l'aperçu.

Le Groupe d'étude estime que les observations fréquentes selon lesquelles Parcs Canada interprète de façon rigide son mandat s'appliquent au programme des parcs et des lieux historiques. De nombreux employés de Parcs Canada soutiennent que toute restauration effectuée dans les parcs et les lieux historiques doit avoir le plus d'authenticité possible; la reproduction doit être aussi authentique que le permet la recherche historique. Il est évident qu'une très grande authenticité peut être atteinte, mais c'est aussi un exercice très coûteux. Le Groupe d'étude croit qu'il s'agit d'une autre question qu'un groupe indépendant approprié pourrait étudier afin de présenter une recommandation au Ministre, recommandation qui pourrait porter sur la création d'une nouvelle catégorie des lieux répartis comme suit :

a. Endroits historiques ayant suffisamment d'importance pour être achetés et exploités par le gouvernement fédéral. Toute la restauration devrait avoir un degré élevé d'authenticité et l'on devrait apporter le plus grand soin à l'élaboration des programmes d'interprétation.

b. Endroits historiques ayant une importance suffisante pour être achetés et exploités par le gouvernement fédéral, mais dont la restauration ne doit pas nécessairement atteindre un haut degré d'authenticité.

c. Endroits historiques qu'il n'est pas nécessaire d'acquérir, mais ayant une importance suffisante pour que le gouvernement fédéral participe à leur restauration. Le degré d'authenticité de la restauration devrait faire l'objet de négociations avec les autres partenaires éventuels au moment de la conclusion de l'accord.

d. Lieux qui exigent un monument ou une plaque pour souligner l'importance d'un personnage, d'un événement ou d'un endroit.

Il n'y a pas de chevauchement entre ce programme et d'autres, que ce soit au palier provincial ou municipal; on est prêt à accepter l'importance "nationale" comme critère, tandis que l'importance régionale et locale est reconnue par d'autres ordres de gouvernement. Il existe des mécanismes de collaboration avec ces derniers.

On admet dans certains milieux, y compris la direction de Parcs Canada, que l'on ne s'est pas suffisamment occupé jusqu'à présent de l'histoire des peuples autochtones du Canada. Le Groupe d'étude estime que c'est une question sur laquelle il faut se pencher immédiatement et a proposé qu'un représentant des autochtones du Canada se joigne à la Commission des lieux et monuments historiques; d'autres mesures correctives seront proposées concernant ce programme.

Il existe un plan pour le réseau des parcs et des lieux historiques qui indique les divers thèmes et sous-thèmes qui devraient être représentés dans le réseau d'une manière quelconque. Peu de critiques ont été formulées à l'endroit du plan lui-même, mais certains ont critiqué le fait que le réseau actuel des parcs mettait trop l'accent sur les sujets militaires. Les gestionnaires de Parcs Canada acceptent cette critique et en tiennent compte lorsqu'ils font des recommandations au Ministre au sujet de toute proposition émanant de la Commission des lieux et monuments historiques.

La révision du Budget A a recommandé d'envisager la création, à l'administration centrale, d'un centre national de ressources techniques, qui ferait appel aux compétences disponibles ici et dans les régions. Le centre réunirait les ressources dans les domaines du génie, de l'archéologie, de l'architecture, de la cartographie ainsi que d'autres compétences techniques essentielles à la bonne marche de nombreuses activités d'aménagement de Parcs Canada. Depuis ce temps, la question a apparemment été étudiée en détail sans qu'on aboutisse à une conclusion. C'est une situation qui devrait être corrigée puisqu'il est possible d'assurer les services qui font le plus défaut sans augmenter les ressources.

La compétence que possède Parcs Canada en matière de restauration et de préservation est reconnue à l'échelle mondiale. Un certain nombre de guides et de normes ont été produits au sein de Parcs Canada au cours des années; ceux-ci peuvent apporter une contribution importante aux spécialistes de la restauration et de la préservation au Canada et à l'étranger. Le Groupe d'étude estime que Parcs Canada devrait accorder une très grande priorité à la reproduction de ces documents et les mettre à la disposition de l'ensemble de la collectivité.

OPTIONS

En raison de ce qui précède, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Faire entreprendre, par un spécialiste indépendant reconnu pour sa compétence, une étude afin de déterminer si, dans une perspective canadienne globale, la restauration des objets façonnés effectuée dans les laboratoires de Parcs Canada dans la région de la capitale nationale est appropriée; le rapport devrait être déposé le plus tôt possible. Le Groupe d'étude ne peut déterminer le temps qu'il faudrait consacrer à une telle étude.

b. Commander une étude afin de déterminer si la recherche d'une authenticité complète se justifie pour toutes les restaurations qui sont faites dans les parcs et les lieux historiques appartenant au gouvernement fédéral. Encore une fois, même si cette question est plus vaste que la dernière (en raison des questions économiques, des normes internationales et des relations fédérales-provinciales), elle devrait être réglée rapidement par des personnes dont la compétence est reconnue.

c. Étudier de nouveau la question de l'établissement d'un centre national des ressources techniques pendant une période convenue. Cette étude pourrait englober les questions qui ont été soulevées dans l'analyse susmentionnée sur le degré de surveillance fonctionnelle et la capacité de l'organisation actuelle de Parcs Canada d'assurer les services prévus par son mandat.

d. Réviser le plan du réseau des parcs et des lieux historiques pour y intégrer des thèmes relatifs à l'histoire des peuples autochtones du Canada. Cette révision devrait se faire en consultation avec les représentants de toutes les populations autochtones reconnues du Canada. On devrait accorder une grande priorité aux futures iritiatives associées aux thèmes connexes.

e. Faire clairement savoir à tout le personnel de Parcs Canada que la planification de l'aménagement des parcs et lieux historiques désignés devrait être effectuée en consultation avec des représentants provinciaux et locaux ainsi que des responsables du secteur privé pour que le tourisme puisse en profiter au maximum.

f. Corriger la situation qui a permis la démolition de certaines parties de l'Hôtel de la monnaie du Canada sans la révision prescrite. Il faut donc revoir les méthodes prescrites pour l'approbation des modifications à apporter aux bâtiments du patrimoine fédéral, et si on les juge convenables, il faudrait les confirmer. Les responsables qui émettent des ordres de construction devraient être informés des sanctions auxquelles ils s'exposent en ne tenant pas compte de ces méthodes, et de la volonté du gouvernement de les appliquer.

CANAUX HISTORIQUES

OBJECTIF

Favoriser chez le public la connaissance et la jouissance du patrimoine naturel et culturel du Canada en sauvegardant à jamais les richesses historiques de certains canaux entretenus par l'administration fédérale et en exploitant ces derniers à des fins surtout récréatives.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur le ministère des Transports
Règlement des canaux historiques (1984)
Décrets du Conseil (1972, 1976, 1978, 1979)

DESCRIPTION

De 1972 à 1979, la responsabilité d'administrer certains canaux a été transférée du ministère des Transports à Parcs Canada. Ce transfert a été fait avec l'idée que l'administration future de ces canaux s'occuperait non seulement du transport, mais également de la protection, de la jouissance et de l'interprétation de leurs valeurs historiques, naturelles et culturelles. Parcs Canada a cédé par la suite un canal (le vieux canal de Beauharnois) à la province de Québec à des fins routières. Les canaux historiques relèvent maintenant de la Direction des parcs et des lieux historiques de Parcs Canada.

Les neuf canaux historiques suivants sont maintenant exploités et entretenus par Parcs Canada (la liste est donnée d'ouest en est) :

Canal	Province	Longueur (km)	Nombre d'écluses
Sault-Sainte-Marie	Ontario	1.9	1
Trent-Severn	Ontario	386 (canal de 65 km)	43 (plus chemin de fer maritime)
Rideau	Ontario	201 (canal de 19 km)	47

Canal	Province	Longueur (km)	Nombre d'écluses
Carillon	Québec	0.8	1
Sainte-Anne	Québec	0.6	1
Lachine	Québec	13.7	--
Saint-Ours	Québec	0.2	1
Chambly	Québec	19.0	9
St. Peters	Nouvelle-Écosse	0.8	1 (soumise aux marées)

L'importance historique nationale de tous les canaux a été soulignée par une plaque. Sauf le canal Lachine, tous les canaux sont en service. Plusieurs canaux sont reliés entre eux pour former des réseaux récréatifs. Ainsi, les canaux Rideau, Carillon et Sainte-Anne permettent des voyages "triangulaires" aller-retour reliant Montréal, Ottawa et Kingston; le réseau Trent-Severn donne accès au Lac Huron (baie Georgienne) depuis le lac Ontario; et la jonction des canaux Saint-Ours et Chambly (tous les deux situés sur le Richelieu, donne accès au lac Champlain et jusqu'en Floride par l'intermédiaire d'un réseau de canaux intérieurs. Les canaux fonctionnent généralement pendant une période d'environ trois mois et demi, soit de la fin mai au début septembre.

Même si les écluses servent surtout à la navigation de plaisance, la circulation commerciale représente de 5 à 15 % des passages (le pourcentage est plus élevé sur le canal St. Peters qui est utilisé par les pêcheurs). De plus en plus, les exploitants de services d'excursions en bateaux organisent des tournées des canaux (par exemple, Sault Sainte-Marie comprend sept services de ce genre). En 1984, près de 370,000 bateaux ont franchi les écluses des canaux historiques, ce qui représente 1.3 million de jours-visiteurs. On ne dispose pas de statistique précise sur l'utilisation des canaux à partir de la terre. Toutefois, on estime qu'en hiver, l'utilisation du canal Rideau donne lieu à 700,000 jours-visiteurs. Chose certaine, l'utilisation totale des canaux, y compris les

activités terrestres et aquatiques, mais à l'exclusion de leur usage comme parcs urbains, représente plus de trois millions de jours-visiteurs par année.

L'aménagement et la gestion de chaque canal historique et des terres adjacentes sont fondés sur un plan qui prévoit les utilisations présentes et futures et assure la protection du caractère de chaque canal. Ces plans sont élaborés dans le cadre d'un programme de vastes consultations du public et reflètent le fait que les terres adjacentes aux canaux peuvent appartenir à des gouvernements provinciaux ou municipaux ou à des particuliers. La planification des aires qui relèvent exclusivement de l'administration fédérale doit être étroitement coordonnée avec celle des terres adjacentes. En particulier, les réseaux (Trent-Severn, Rideau et Saint-Ours/Chambly) jouent un rôle primordial dans la régularisation des niveaux des lacs et des rivières dans les régions avoisinantes; en fait, les canaux font maintenant partie de l'écologie locale. En outre, dans le cas du canal Rideau, le gouvernement fédéral détient la propriété du lit des lacs et des rivières constituant les parties non canalisées du réseau et dans certains cas, les propriétaires des terres adjacentes doivent obtenir la permission pour toute construction (par exemple, des quais) ou toute activité (par exemple, le dragage) qui touche le lit.

Les bateaux qui empruntent les canaux sont soumis, notamment, à de nombreux règlements portant sur la sécurité, la protection de l'environnement, la préservation des lieux historiques et le bon fonctionnement du canal. Des droits de passage dans les écluses sont exigés pour tous les canaux, sauf pour Sault-Sainte-Marie et St. Peters, où l'éclusage est traditionnellement gratuit. Ces droits ont récemment été augmentés comme suit* :

Pour la catégorie des petits bateaux : de 3 à 5 $ pour un passage simple et de 30 à 75 $ pour un laissez-passer saisonnier;

Pour la catégorie des gros bateaux et des bateaux commerciaux : de 4 à 15 $ pour un passage simple et de 80 à 225 $ pour un laissez-passer saisonnier.

---

* La classification des bateaux pour l'établissement des tarifs ayant changé cette année, il est impossible de faire des comparaisons précises.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Traitements	20,681	20,447	20,447	20,447
F & E	4,260	4,204	4,204	4,204
Subventions	--	--	--	--
Immobilisations	19,162	18,700	18,395	17,937
TOTAL	**44,103**	**43,351**	**43,046**	**42,588**
Recettes	945	2,168	2,168	2,168
A.-P.	699	694	691	692

L'annexe 1 présente la répartition de ces chiffres par canal.

Remarques Ces chiffres comprennent les frais généraux et de soutien de l'administration centrale et des bureaux régionaux.

L'augmentation des droits tient compte de celle des recettes en 1985-1986.

BÉNÉFICIAIRES

Le réseau de canaux historiques permet de découvrir la façon dont les canaux ont été conçus et exploités depuis 1830. Parce qu'ils ont été construits à des époques diverses et qu'ils ont subi différentes retouches pour se moderniser, il est possible d'étudier l'évolution technique et industrielle de ces voies d'eau d'une manière que ne permettent ni les livres ni les archives.

Les canaux historiques offrent des voies fluviales pittoresques pour les plaisanciers et certains utilisateurs commerciaux. Bon nombre des premiers sont des Américains. Des occasions semblables sont offertes aux visiteurs qui restent sur terre le long des canaux, ceux qui fréquentent les lieux de pique-nique et les sentiers de cyclisme, et grâce à des programmes d'interprétation.

L'industrie de construction des bateaux, l'industrie de location de chalets, les exploitants d'hôtels et de marinas et les marchands des agglomérations situées le long des canaux réalisent des bénéfices. Toutefois, il est difficile de départager ces avantages de ceux des autres formes de tourisme et aucune estimation précise n'a été faite à cet

égard. Les pêcheurs, les firmes de construction et les exploitants de services d'excursion en bateau qui utilisent les canaux retirent aussi des bénéfices directs.

Parcs Canada procure aussi un grand nombre d'emplois le long des canaux. Les caractéristiques particulières de l'entretien des parois et des portes des canaux assurent des avantages à un secteur particulier de l'industrie de la construction.

Enfin, un avantage non déterminé, mais très appréciable, est reçu par tous ceux qui possèdent des terres ou des installations le long d'un cours d'eau dont le niveau est régularisé par le canal. Ces personnes profitent également de la lutte contre les inondations effectuée au printemps par l'utilisation des canaux pour l'évacuation du trop-plein. (Par contre, les personnes qui ont construit des chalets au bord de lacs utilisés comme sources d'approvisionnement d'eau des canaux peuvent être désavantagées si les niveaux de l'eau sont régularisés trop rapidement.) Les propriétaires des régions urbaines tirent avantage de l'augmentation de la valeur de leur propriété en raison de la proximité d'un canal.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

À la suite de la révision du budget A de Parcs Canada, effectuée en 1983, deux importantes recommandations concernant les canaux historiques ont été faites. La première proposait de séparer les ressources allouées aux canaux de celles qui sont consacrées aux aires historiques coopératives afin de mieux coordonner les travaux. Cette recommandation a été suivie. La deuxième signalait l'absence de consensus au sein de Parcs Canada sur le degré de contrôle que l'administration centrale devrait exercer sur les canaux historiques et recommandait une révision de cette question. Jusqu'à présent, on a pas donné suite à cette recommandation. Le rapport du vérificateur général présenté au Parlement en 1984 n'a pas abordé la question des canaux historiques.

OBSERVATIONS

Les canaux historiques sont utilisés de trois manières distinctes : comme voies de navigation pour les bateaux à moteur; comme destinations d'une journée pour les touristes et les gens de la place; et comme parcs urbains. Seul le

premier type d'utilisation peut être facilement identifié et analysé. En particulier, même si les propriétaires de bateau à moteur semblent appartenir à la classe de gens plus aisés, cela n'est pas vrai pour d'autres utilisateurs. Toutefois, c'est également cette utilisation aquatique qui est la plus facilement soumise à l'imposition de droits.

Les coûts d'immobilisations liés à l'exploitation d'un réseau de canaux sont élevés. Par exemple, dans le plan quinquennal de Parcs Canada pour la région de l'Ontario, le canal Rideau représente 45 % et le canal Trent-Severn 25 % de toutes les dépenses projetées en capital. Il y a au moins trois raisons pour ces coûts élevés :

a. Premièrement, un problème provisoire découle du piètre état des canaux au moment de leur cession à Parcs Canada. Voyant que leur valeur pour le transport diminuait, le ministère des Transports avait cessé, depuis un certain temps, d'investir dans les canaux et Parcs Canada a dû subir des coûts très élevés pour les remettre dans un état satisfaisant et sécuritaire. Les dépenses actuelles en capital pour le réseau du canal Rideau varient de six à huit millions de dollars par année; une fois les réparations terminées (vers 1995) et qu'un "état stable" sera atteint, on estime que ces dépenses seront réduites à environ deux millions de dollars (de 1984) par année.

b. Deuxièmement, en qualité de sites d'importance historique nationale, les canaux ne sont pas nécessairement conçus, restaurés ou exploités de la manière la moins coûteuse. Au contraire, une grande partie de l'intérêt historique est conservée grâce à la commande manuelle des écluses, l'utilisation de matériaux de construction d'époque et, dans certains cas, l'emploi de méthodes de construction traditionnelles. Ces coûts reflètent l'objectif du maintien du patrimoine culturel des canaux.

c. Troisièmement, les principaux réseaux de canaux comprennent une série étendue de voies d'eau pour le maintien du débit de l'eau qui se jette dans les réseaux lacustres ou qui passe par ceux-ci. Comme il a été indiqué ci-dessus, il est important que ce niveau d'eau soit régularisé à la fois pour

l'économie de la région et pour éviter les inondations. On estime que, si l'exploitation des canaux était strictement limitée à la régularisation des niveaux d'eau, les coûts en capital s'élèveraient quand même à 50 % de ceux qui sont présentés à l'annexe 1 pour la plupart des canaux.

Les répercussions économiques régionales des canaux sont élevées. Dans certains cas, ils représentent le principal avantage économique d'une région et, d'une manière ou d'une autre, la principale source de revenu d'une région. Les réseaux de canaux du centre de l'Ontario et du Québec attirent un très grand nombre de touristes américains; selon certains, ces canaux constituent la deuxième plus importante attraction touristique internationale, gérée par Parcs Canada (après les parcs des Rocheuses). Le gouvernement de l'Ontario a estimé que les canaux génèrent plus de 1.2 milliard de dollars par année en dépenses touristiques directes. Les études sur les coûts-avantages sont approximatives, mais elles indiquent que les recettes brutes des régions qui abritent des canaux dépassent de beaucoup les dépenses faites par le gouvernement.

Comme il est le seul canal historique non exploité, le canal de Lachine représente un cas spécial. Il est au moins aussi historique que les autres canaux et, en outre, étant situé dans une ville qui a été au centre du développement du Canada, il offre une occasion unique d'étudier l'archéologie industrielle et permet d'interpréter le patrimoine industriel canadien. (Parcs Canada a été critiqué pour ses travaux historiques parce qu'il mettait trop l'accent sur les aspects militaires et la traite de la fourrure.) Les coûts d'entretien du canal de Lachine sont peu élevés comparativement à ceux des autres canaux : 7 années-personnes (réparties en moyenne pendant l'année), 200,000 $ en frais d'exploitation et d'entretien et moins de un million de dollars en capital (à l'exclusion des travaux de restauration de l'entrepôt de la compagnie de la baie d'Hudson). Certains groupes de Montréal ont fait des pressions pour rouvrir le canal dans le cadre de l'aménagement du Vieux Port; les coûts s'élèveraient probablement à plus de 75 millions de dollars.

À l'exception des niveaux de traitement, la plainte la plus courante formulée par les exploitants de tourisme sur les canaux historiques est la brève saison d'exploitation.

Il n'y a aucune raison matérielle empêchant l'ouverture des canaux au début de mai et leur fermeture à l'Action de grâces.

Comme on l'a déjà indiqué, les droits ont subi une augmentation importante en 1985-1986. Celle-ci a d'abord suscité des plaintes véhémentes. Toutefois, après une baisse initiale de l'utilisation à la suite de l'augmentation des droits, la fréquence du trafic est revenue à ce qu'elle était auparavant. Les utilisateurs locaux et les "plaisanciers du dimanche" seraient les plus sensibles aux échelles de prix. L'administration de la structure tarifaire est étudiée dans la partie intitulée "Aperçu".

ANALYSE

L'objectif est fondé et il a été atteint.

Parcs Canada impartit tous les travaux de réfection nécessaires et une partie de l'entretien normal des canaux. Toutefois, celui-ci pourrait être prolongé puisque les canaux fonctionnent pendant une période d'un peu plus de trois mois par année.

Il ressort des consultations qu'au cours des récentes années, le processus de planification des canaux a bien fonctionné. L'étude et l'accord CORTS (Canada-Ontario Rideau Trent-Severn) sont considérés comme un modèle.

Même si l'accent est toujours mis sur l'aspect aquatique du réseau de canaux, les activités sur terre semblent augmenter plus rapidement que les utilisations aquatiques. (Il faut employer le mot "semble" puisque les statistiques sur les activités sur terre sont totalement insuffisantes.) Toutefois, la plupart des écluses n'ont pas de bonnes installations pour les utilisateurs terrestres; le manque d'espace de stationnement et d'installations d'utilisation diurne restreint la fréquentation, mais ces installations ne devraient pas être fournies nécessairement par Parcs Canada.

OPTIONS

L'analyse précédente a amené le Groupe d'étude à recommander au Groupe de travail que le gouvernement envisage les options suivantes :

a. Les neuf canaux historiques actuels devraient continuer d'appartenir à Parcs Canada. Toutefois, l'agrandissement possible du réseau, par exemple l'ajout du canal de Lockport, au Manitoba, ne devrait pas être envisagé à moins que des raisons nationales impérieuses puissent être invoquées et à moins qu'un accord sur le partage des coûts de restauration et d'entretien annuel puisse être négocié ou qu'un transfert de capital ne puisse être conclu avec l'organisme propriétaire du canal.

b. Au cours des cinq prochaines années, Parcs Canada devrait tenter d'augmenter ses recettes pour éponger les frais d'exploitation et d'entretien du réseau de canaux historiques. Cet objectif pourrait être atteint de quatre manières :

   Des droits d'éclusage pourraient être exigés pour les canaux où il n'y en pas actuellement.

   Des droits d'écluse pourraient être graduellement augmentés puisque la plupart des utilisateurs, que ce soit pour les loisirs ou le commerce, préfèrent de petites augmentations graduelles à long terme à une majoration considérable soudaine visant à rattraper l'inflation. Si l'on pouvait trouver une méthode quelconque pour exempter de ces droits les résidents permanents de la région (et non seulement ceux qui restent l'été), l'on devrait considérer la chose comme un simple aspect de relations publiques.

   Des droits devraient être exigés en fonction des coûts imposés par certaines installations, comme l'amarrage de nuit, et dans le cas de certains services comme les approbations de modifications de rives.

   Des négociations pourraient être entreprises avec les provinces de l'Ontario, du Québec et

de la Nouvelle-Écosse et, si l'Ontario et le Québec le permettent, avec plusieurs des villes les plus importantes situées le long des canaux, en ce qui concerne leurs contributions aux frais annuels d'exploitation et d'entretien en reconnaissance des avantages considérables que l'on peut retirer sur le plan local et régional grâce aux canaux. Dans cette éventualité, les provinces et les municipalités débourseraient environ 12 millions de dollars par année*. La majeure partie des dépenses étant faites en Ontario, cette province devrait consentir le plus gros transfert de fonds. En outre, une demande particulière devrait être adressée à la ville de Montréal afin d'obtenir son soutien financier pour le canal de Lachine, qui est le seul à ne pas être en état de fonctionner et dont les avantages immédiats reviennent en majeure partie aux Montréalais. Dans ce genre de négociations, le gouvernement fédéral pourrait indiquer aux provinces et aux villes que leur base d'évaluation des propriétés augmente en raison de la valeur plus élevée des propriétés adjacentes aux canaux.

c. Même si plusieurs canaux passent au travers des villes et permettent à Parcs Canada d'avoir une "présence urbaine", la notion de parcs urbains ne devrait pas, en règle générale, être adoptée par Parcs Canada puisqu'elle n'entre pas dans le cadre de son mandat (et est peut-être même en contradiction avec celui-ci). Encore une fois, le canal de Lachine devrait être traité comme une exception.

d. Parce que le canal de Lachine n'est pas en état de fonctionnement et pour indiquer que l'on ne songe pas à le remettre en service, il devrait devenir

---

* Les coûts d'exploitation s'élèvent au total à 15 millions de dollars (voir l'annexe 1). On prévoit que les recettes seront de deux millions de dollars cette année. À supposer que les propositions faites ci-dessus permettent de recueillir un million de dollars supplémentaire, il resterait quelque 12 millions de dollars à recueillir.

un parc historique au lieu d'être un canal historique et l'on devrait étudier la possibilité d'en confier la gestion à la province de Québec ou à la ville de Montréal.

e. Parce qu'il n'est pas nécessaire pour assurer un passage sécuritaire ni pour le maintien des niveaux de l'eau, le canal Sault-Sainte-Marie devrait changer de statut et ne plus être en service, pourvu qu'une telle mesure n'entraîne pas de répercussions graves. On pourrait ainsi économiser annuellement plus de deux millions de dollars, même si certains coûts pourraient être ajoutés pour le canal parallèle de la voie maritime du Saint-Laurent.

f. Parcs Canada devrait élaborer un plan avec le concours de groupes de négociations pour impartir plus de travaux d'entretien et pour déterminer de quelle manière cela pourrait influer sur ses coûts et ses besoins en personnel.

g. Parcs Canada devrait élaborer un plan de coopération avec les provinces et les agglomérations locales afin de mieux servir les utilisateurs sur terre. Ce plan devrait commencer par une étude statistique conjointe (à l'aide de techniques d'échantillonnage innovatrices pour maintenir les coûts au plus bas niveau); il prévoirait l'aménagement de terrains de camping, d'installations de pique-nique, de pistes cyclables ainsi que des activités commerciales compatibles dans les régions adjacentes aux canaux. Même si aucun de ces services ne devrait être assuré par des organismes fédéraux, Parcs Canada devrait chercher des façons d'obtenir des revenus de la part des utilisateurs sur terre à des endroits choisis, par exemple à l'écluse à sas de Peterborough.

h. Parcs Canada devrait, d'ici un an, produire une analyse des coûts-avantages pour savoir s'il vaut mieux prolonger la saison d'exploitation des canaux ou du moins y maintenir le niveau d'eau pendant une période plus longue.

i. **Parcs Canada devrait étudier la possibilité de céder à bail l'exploitation de certains canaux et, si les résultats de l'étude sont probants, tenter quelques essais dans ce sens.**

Remarque Des observations et des propositions supplémentaires relatives à l'exploitation des canaux, comme les taux de salaire, les programmes d'emploi d'été et le rôle des organismes centraux, qui s'appliquent également à d'autres parties du programme de Parcs Canada, ont été abordées dans la partie intitulée "Aperçu".

Annexe 1

Détails des finances des canaux

1984/85 (milliers $)

Canal	Années-personnes*	Dépenses en capital	Frais d'exploitation	Recettes**
Sault-Sainte-Marie	39	1,638	1,194	13
Trent-Severn	233	4,862	7,275	451
Rideau	164	5,834	4,885	133
Carillon	8	43	265	4
Sainte-Anne	4	10	126	3
Lachine	9	3,583***	406	303
Saint-Ours	5	--	236	11
Chambly	45	1,103	1,226	23
St. Peters	4	2,089	105	4
TOTAL	**511**	**19,162**	**15,718***	**945**

* Comprend uniquement les employés travaillant et les dépenses faites sur le site des canaux et exclut le personnel de soutien des régions et de l'administration centrale ainsi que les frais généraux.

** Inclut les loyers sur les terres adjacentes.

*** Inclut les coûts de restauration d'un entrepôt de la compagnie de la baie d'Hudson.

COMMISSION DES LIEUX ET MONUMENTS HISTORIQUES

OBJECTIF

Assurer une participation indépendante et professionnelle au processus de prise de décisions du Ministre en ce qui concerne la désignation et la commémoration de lieux ayant une importance historique nationale.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les lieux et monuments historiques (1952-1953), c. 39, art. 1 (modification du 16 juin 1977)
Loi sur l'organisation du gouvernement (1979)
Politique de Parcs Canada, partie II, 1.0-2.3.2

DESCRIPTION

La Loi modifiée autorise la nomination par le gouverneur en conseil de 17 membres de la Commission. Elle autorise le paiement de petits honoraires, les frais de déplacements pour les affaires de la Commission et alloue une petite somme pour les services de bureau et de sténographie. Dans le passé, la Commission a été composée d'historiens professionnels ou d'historiens amateurs très réputés. Ils représentent toutes les régions du Canada et les ministères fédéraux intéressés.

Une fois qu'une requête sur un lieu est reçue, les historiens de Parcs Canada entreprennent des recherches sur le sujet. La Commission et ses six sous-comités procèdent ensuite à une révision indépendante de cette recherche. (Une fois que la Commission a donné son approbation, les résultats de la recherche servent à élaborer les thèmes des activités relatives au site, le texte des plaques, les genres d'interprétation à entreprendre, etc.) Les recommandations de la Commission sont envoyées au Ministre ainsi que les commentaires de Parcs Canada sur des questions comme la disponibilité des ressources et la compatibilité de la proposition avec le plan du réseau (qui établit la priorité relative des divers thèmes de l'histoire canadienne à la lumière des projets entrepris ou déjà réalisés).

En 1983, la Commission a reçu 84 requêtes; le taux d'acceptation varie d'une année à l'autre; en 1983,

seulement 43 % des requêtes ont donné lieu à des recommandations auprès de Parcs Canada pour que certaines mesures soient prises. Traditionnellement, le Ministre accepte plus de 98 % de ces recommandations, l'absence de ressources étant la principale raison de tout rejet.

Si le Ministre approuve la recommandation, Parcs Canada prend les mesures appropriées, par exemple l'installation d'une plaque (le coût moyen est d'environ 750 $ pour une plaque bilingue et plus de 1,000 $ pour une plaque trilingue), ou la création d'un parc historique national. Un énoncé des thèmes et des objectifs est préparé par l'administration centrale et la région pertinente élabore des directives de gestion, détermine des options d'aménagement, procède à la consultation du public et dresse ensuite un plan de gestion.

La désignation par la Commission et l'approbation ultérieure par le Ministre ne confèrent aucun statut particulier au lieu, sauf que le public concerné peut exercer une pression morale; par exemple, un bâtiment privé construit selon une architecture historique peut être démoli n'importe quand. Le propriétaire d'un bâtiment historique peut être en mesure d'obtenir une aide financière pour des réparations ou la restauration, mais il n'y a aucune garantie à cet égard. Dans le même ordre d'idées, les propriétaires sont entièrement libres de faire ce qu'ils veulent d'un bâtiment historique.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Traitements	--	--	--	--
F & E	80	80	80	80
Subventions et contributions	--	--	--	--
Immobilisations	68	68	68	68
TOTAL	**148**	**148**	**148**	**148**
Recettes	--	--	--	--
A.-P.	--	--	--	--

(L'administration centrale de Parcs Canada fournit l'équivalent d'une année-personne pour le personnel interne.)

BÉNÉFICIAIRES

Le Ministre reçoit des conseils éclairés et objectifs de la part de Canadiens qualifiés, qui ne sont pas au service de Parcs Canada, sur les décisions qui doivent être prises en vertu de la Loi. Ceux qui sont intéressés à découvrir et à préserver des lieux historiques profitent d'un examen bien informé par des personnes qui n'ont rien à voir avec la mise en oeuvre. À la suite d'une désignation, le nombre de touristes peut quelque peu augmenter, ce qui profite au secteur privé desservant le public voyageur. Le propriétaire d'un lieu ou d'un bâtiment désigné peut en tirer une certaine satisfaction personnelle et peut-être obtenir une certaine aide d'autres personnes pour en préserver au moins l'extérieur.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

Dans le rapport du vérificateur général sur la vérification intégrée du ministère de l'Environnement de 1983-1984, il n'est pas fait mention de ce programme. Dans la révision du budget A, il est mentionné fréquemment dans l'exposé de la Direction des lieux et des parcs historiques nationaux, mais sans commentaire.

ANALYSE

Il est absolument nécessaire de disposer des services d'une telle Commission, de façon à ce que des personnes indépendantes puissent donner des conseils professionnels sur la pertinence d'accorder une importance historique nationale à un lieu, à un personnage ou à un événement. On a reproché à la Commission ses tendances trop théoriques, mais le Groupe d'étude estime que cette caractéristique est inhérente à son indépendance et à son professionnalisme; les autres facteurs qui ne relèvent pas de la science historique (considérations politiques, questions des ressources, etc.) sont portés par d'autres à l'attention du Ministre lorsque vient le moment de prendre une décision. On a également laissé entendre que la Commission est parfois influencée par des questions de ressources, mais comme les recommandations de la Commission sont confidentielles, et que les déclarations publiques sont faites uniquement par le Ministre (une fois que d'autres facteurs ont été examinés), le Groupe d'étude considère que ce commentaire n'est pas fondé.

Il n'y a pas de chevauchement avec d'autres programmes fédéraux, y compris ceux des Musées nationaux. En raison de l'accent mis sur l'importance historique nationale, aucun programme provincial ou municipal n'est pertinent. Le secteur privé ne participe que dans la mesure où les membres de la Commission ne reçoivent qu'une compensation nominale en dehors des menues dépenses; les honoraires ne représentent qu'une fraction des émoluments que ces experts pourraient recevoir pour leurs services. Les autres moyens d'obtenir ce type de conseil, par exemple auprès d'Héritage Canada, coûteraient aux contribuables autant que la Commission et n'influeraient pas sur les résultats du programme.

Le Groupe d'étude a constaté qu'au cours des dix ou quinze dernières années, les ministres ont accepté les conseils de la Commission sur l'importance historique nationale à accorder à un événement, à un personnage ou à un lieu. (Les mesures ultérieures prises par Parcs Canada découlent de la priorité relative de l'événement, du personnage ou de l'endroit en fonction du plan du réseau et de la disponibilité des ressources; cela n'influe pas sur le bien-fondé du travail de la Commission.) Le Groupe d'étude n'a décelé aucun effet inattendu de ce programme.

La façon de nommer les membres de la Commission garantit que toutes les régions du Canada sont représentées; cependant, le Groupe d'étude remarque que les autochtones ne sont pas nécessairement représentés. C'est ainsi que certaines personnes ont soutenu que Parcs Canada ne tient suffisamment pas compte de l'histoire de ces autochtones. Le Groupe d'étude considère que cette observation est fondée.

OPTIONS

Il n'est pas souhaitable de prendre des décisions à partir uniquement des conseils de représentants officiels. Obtenir ces conseils par le truchement d'un autre mécanisme ne profiterait pas aux contribuables.

C'est pourquoi le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Maintenir l'entité distincte du programme afin de garantir que la Commission continue d'être considérée comme un organisme indépendant et puisse fonctionner en conséquence.

b. S'assurer, par l'entremise du Ministre, qu'une personne qualifiée d'origine autochtone soit nommée au sein de la Commission.

ASSOCIATIONS COOPÉRANTES

OBJECTIF

Améliorer la qualité des visites dans les parcs nationaux, les parcs et les lieux historiques nationaux au moyen de la participation de bénévoles.

DOCUMENT HABILITANT

Politique de Parcs Canada, parties I et II, parcs nationaux, section 2.2, paragraphes 4.2.5 et 4.2.6 (p. 45)

DESCRIPTION

Il s'agit de l'un des trois programmes connexes suivants :

a. Les associations coopérantes sont des organismes privés sans but lucratif qui ont des activités éducatives ou interprétatives différentes de celles pour lesquelles Parcs Canada reçoit des ressources. Ces activités comprennent par exemple la rédaction, l'impression et la vente de brochures et de feuillets sur des sujets relatifs au parc. Dans tous ces cas, il doit y avoir un accord entre le ministère de l'Environnement et l'association particulière.

b. Le Programme national des bénévoles permet à des particuliers et à des groupes de travailler bénévolement et directement pour Parcs Canada à des tâches semblables à celles qui sont effectuées par le personnel de Parcs Canada, les menues dépenses étant remboursées.

c. D'autres accords de coopération sont conclus avec des organisations (qui ne sont pas nécessairement sans but lucratif) étrangères à Parcs Canada pour des tâches comme :

   l'exploitation d'un centre de liaison et de coordination concernant la politique et la planification de Parcs Canada (Université de Waterloo);

l'administration de terres par fidéicommis en prévision de la création de parcs (Société pour la conservation des sites naturels);

le partage avec les provinces et d'autres intéressés des coûts de restauration de l'extérieur de bâtiments historiques.

Le programme examiné porte uniquement sur les associations coopérantes selon la description donnée précédemment. Le partage des coûts de restauration de l'intérieur des bâtiments historiques est décrit ailleurs dans le rapport.

Au cours des cinq dernières années, le nombre d'associations ayant conclu des ententes est passé de cinq à 25 (représentant environ 3,000 bénévoles). Vingt-et-une associations recevront un soutien financier en 1985-1986 à titre de "contribution" (les activités que doit assurer chaque association sont parfaitement indiquées dans l'accord de financement annuel à titre de contribution). Au cours des cinq dernières années, la somme disponible pour de tels accords a subi les contre-coups de l'inflation, puisque l'affectation a été maintenue à 250,000 $ (en dollars courants).

L'ensemble du programme proposé par chacune des associations doit générer des recettes. Tous les profits réalisés doivent être réinvestis dans des activités relatives aux parcs pour améliorer les services dans le parc ou sur le lieu historique. Exemples : des événements spéciaux pour les personnes du troisième âge ou pour les enfants.

Les accords s'étendent normalement sur cinq ans, mais le montant de la contribution doit être approuvé chaque année, et il faut tenir compte de la disponibilité globale des crédits et de la demande accrue. Au moment de l'affectation annuelle, on tient compte des points suivants :

a. La priorité est accordée au financement des programmes déjà administrés par des associations existantes au titre d'ententes déjà conclues. En deuxième lieu, la priorité est accordée aux nouvelles propositions de nouvelles associations. S'il reste encore des ressources, la possibilité d'étendre les programmes administrés par les

associations actuelles à d'autres sites de Parcs Canada ou à d'autres points de vente sur le même est ensuite étudiée.

b. La valeur d'une proposition ne peut dépasser 80,000 $ pour un seul lieu et une somme additionnelle de 50,000 $ pour chaque nouveau site, au cours d'une période de cinq ans. Au cours de n'importe quelle année, la demande ne doit pas dépasser 40,000 $. Il est permis à une association de dépenser jusqu'à 25 % de la contribution pour les frais généraux d'administration (salaires, publicité, matériel, services de comptabilité, etc.).

c. La priorité va aux produits servant à l'interprétation relative aux thèmes développés ou aux services aux visiteurs. La vente de souvenirs n'est pas prioritaire. Tous les produits doivent être fabriqués au Canada.

d. Une proposition qui fait état de sources de financement externes (par exemple, la co-publication de brochures, etc.) passera avant une autre qui ne l'indique pas.

Le genre d'activité qui peut être entrepris et les types d'articles qui peuvent être vendus dans les boutiques de cadeaux des parcs ou des lieux historiques font l'objet d'une attention soigneuse. Leur type et leur qualité doivent permettre de compléter et de rehausser la présentation du patrimoine particulier pour lequel le parc ou le lieu a été établi. Cette mesure réduit en effet la possibilité que ces activités génèrent des recettes et élimine par conséquent toute concurrence avec le secteur privé.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Traitements	--	--	--	--
F&E	--	--	--	--
Subventions	250	250	250	250
Immobilisations	--	--	--	--
TOTAL	**250**	**250**	**250**	**250**
Recettes	--	--	--	--
A.-P.	(L'administration centrale de Parcs Canada affecte 1½ année-personne à ce programme)			

BÉNÉFICIAIRES

Le ministre de l'Environnement est en mesure de permettre aux visiteurs des parcs de vivre une expérience de qualité supérieure grâce à la contribution des associations de bénévoles.

Les bénévoles et les collectivités dont ils sont issus tirent une fierté de leurs réalisations au service des autres.

Les contribuables profitent de meilleurs services qu'ils n'auraient pu obtenir autrement en raison des fonds limités qui peuvent être consacrés à un parc ou à un lieu historique, et toute expansion du tourisme qui en résulte profite au secteur privé qui dessert le public voyageur.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

Un document de travail préliminaire provenant du bureau du vérificateur général a recommandé de réviser l'efficacité de ce programme. En 1983, une telle révision avait été effectuée par M. James Murfin, coordonnateur des associations coopérantes du réseau des parcs nationaux des États-Unis; il a indiqué que le programme était profitable compte tenu de l'argent investi.

ANALYSE

Ce programme atteint ses objectifs, qui portent sur l'extension des activités prévues par les diverses lois en vigueur, mais pour lesquelles le programme de Parcs Canada

ne reçoit aucune ressource. Grâce à la participation des bénévoles, l'argent provenant de l'assiette fiscale a un poids considérable puisqu'il crée des bénéfices de beaucoup supérieurs à ce que pareilles sommes pourraient réaliser autrement.

Les avantages que retirent les visiteurs des parcs sont bien supérieurs au coût nominal du programme.

Le nombre croissant de demandes de participation à ce programme reflète l'intérêt grandissant des Canadiens pour leur patrimoine naturel et culturel.

L'inflation a beaucoup réduit les ressources consacrées au programme. Cette année, un certain nombre de contributions n'ont qu'une valeur symbolique (preuve de bonne volonté). Aucune proposition nouvelle ne sera reçue l'année prochaine, même s'il y en a beaucoup d'excellentes.

Les activités réalisées dans le cadre de ce programme n'entrent pas en concurrence avec celles du secteur privé.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail :

a. que le programme continue d'appliquer les critères de sélection susmentionnés.

b. que les crédits affectés au programme soient augmentés de 50,000 $ en 1986-1987 pour compenser, au moins en partie, la perte du pouvoir d'achat due à l'inflation depuis le début de ce programme, et que le plan opérationnel du Ministère assure dans la mesure du possible le maintien de ce pouvoir d'achat au cours des prochaines années.

ACCORDS AVEC LES PROVINCES ET LES MUNICIPALITÉS SUR LA CRÉATION DE PARCS NATIONAUX

OBJECTIF

Établir, en vue de la création de nouveaux parcs (ou pour rajuster les limites de parcs), un mécanisme de coopération entre le gouvernement fédéral et les autres paliers de gouvernement afin que les buts et les objectifs de chacun puissent être réalisés ou, le cas échéant, afin d'établir des compromis acceptables entre les parties.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les parcs nationaux (Article 3.1(1)) (1935)
Politique de Parcs Canada (Parcs nationaux, section 1.3) (1979)

DESCRIPTION

Ce profil décrit le processus qui sert généralement à créer de nouveaux parcs nationaux et devrait être étudié de concert avec le profil des parcs nationaux. À la suite d'un accord, un nouveau parc (au sud du 60° parallèle) peut être créé par proclamation. En l'absence d'un accord, le gouvernement fédéral doit de son propre chef obtenir les titres précis de toutes les terres requises pour la création du parc au moyen d'une loi spéciale du Parlement. Cette dernière option est impossible lorsque la province détient les terres ou des intérêts et cette option n'est pas recommandée, mais elle est utilisée dans certains cas particuliers. (Le parc des îles Mingan, au Québec, a été créé de cette manière en 1984.) Légalement, un accord n'est pas nécessaire au nord du 60° parallèle, mais il est devenu pratique courante d'en préparer un avec les gouvernements territoriaux (et avec le concours du ministère des Affaires indiennes et du Nord).

L'intérêt et l'appui du public, ainsi que la coopération des gouvernements provinciaux et territoriaux (et, le cas échéant, des conseils des villes et des villages) sont essentiels pour la création de nouveaux parcs nationaux ou pour le rajustement des limites des parcs actuels. À l'intérieur des provinces, un accord fédéral-provincial fixe les conditions de la cession, de la province au gouvernement fédéral, de l'administration et du contrôle des terres requises. Le processus de négociation

peut exiger plusieurs années et comprendre des études de faisabilité, une consultation du public et des dispositions pour que les terres situées à l'intérieur des parcs proposés fassent l'objet d'une prospection minière. D'habitude, un accord final comprend les dispositions suivantes :

un accord sur les conditions de la création, les limites du parc et les méthodes et l'échéancier du regroupement des terres;

la résolution des conflits d'utilisation des terres, incluant un accord permettant de continuer à utiliser les sols comme dans le passé et d'autres mesures particulières destinées à réduire les répercussions néfastes sur les occupants ou utilisateurs locaux;

des engagements à maintenir intactes la quantité et la qualité de l'eau coulant dans le parc ou s'écoulant hors du parc;

des engagements garantissant que la planification se fera conjointement en ce qui concerne le parc et les terres privées ou provinciales entourant le parc pour assurer un aménagement compatible;

des engagements à construire une infrastructure ou des installations touristiques associées au parc;

des formules de partage des coûts ayant trait à toutes les dispositions susmentionnées.

Selon l'étape des négociations et l'importance des enjeux, les négociations en vue d'un accord peuvent être effectuées par le directeur ou le sous-ministre adjoint ou, à l'occasion, par le Ministre.

Il existe de grandes disparités entre les accords actuels en ce qui concerne le partage des coûts. Tandis que les provinces cèdent normalement toutes terres provinciales de la Couronne sans frais au gouvernement fédéral, le partage des coûts d'achat des intérêts appartenant à des tierces parties peut varier de 50-50 à 100-0, selon le désir de chaque partie d'obtenir le parc, les facteurs politiques, etc. Il en va de même pour la gamme des "services supplémentaires" prévus par les accords (routes, piscines, attractions touristiques), qui varie également de façon considérable et pour exactement les mêmes raisons.

La conclusion d'un accord fédéral-provincial est l'une des étapes les plus importantes du processus de création d'un nouveau parc national. Deux paliers de gouvernement s'engagent alors à atteindre le même objectif : protéger l'aire du parc et encourager le public à en comprendre la valeur et à en profiter au moment de la création du parc et dans l'avenir. Lorsque des parcs nationaux sont créés dans le cadre des revendications territoriales des autochtones, il peut être nécessaire que Parcs Canada et des représentants des autochtones locaux établissent un mode de gestion en commun du parc, satisfaisant les deux parties. (Des revendications territoriales non réglées empêchent la création d'un parc; dans ce cas, une "réserve de parc" peut être créée tant qu'un accord n'a pas été conclu.) La nouvelle tendance qui consiste à recourir à des accords pour créer de nouveaux parcs nationaux peut être constatée par les dates de proclamation des parcs. À l'exception de 11 accords avec les quatre provinces de l'Ouest, qui ont été signés en 1929 dans le cadre de l'Accord sur la cession des richesses naturelles, la plupart des autres accords ont été conclus à partir de la fin des années 1960. Les récents accords comprennent notamment ceux du parc des Prairies, du Gros-Morne et de Pacific Rim, pour lesquels il reste encore des terres à acquérir.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Traitements	--	--	--	--
F&E	--	--	--	--
Subventions	--	2,060*	--	--
Immobilisations	--	200**	--	--
TOTAL	--	**2,260**	--	--
Recettes	--	--	--	--
A.-P.	--	--	--	--

* Contribution à la province de la Saskatchewan pour l'exploration pétrolière et gazière sur des terres proposées pour la création du parc national des Prairies.

** Acquisition de terres pour le parc national du Gros-Morne.

Remarques La préparation d'accords pour la création de nouveaux parcs fait à un tel point partie intégrante des autres activités des parcs nationaux qu'il est impossible d'identifier les années-personnes qui y sont spécialement consacrées. Il faut en réalité peu de temps pour ébaucher un accord, mais il en faut beaucoup plus pour en élaborer les conditions.

En plus des dépenses présentées ci-dessus, il faudra vraisemblablement des fonds (en vertu des accords actuels) au cours des prochaines années pour l'acquisition de terres pour la création du parc des Prairies et de celui de Pacific Rim, mais on ne connaît ni les sommes nécessaires ni le moment où il faudra les débourser.

BÉNÉFICIAIRES

En dernier ressort, les bénéficiaires de ce programme sont les mêmes que ceux des Parcs nationaux, car le programme a pour but la création ou l'expansion de parcs nationaux.

Autre type d'avantage pouvant être tiré du progrès des négociations : l'amélioration des relations fédérales-provinciales ou fédérales-territoriales. En outre, les intérêts des habitants qui sont directement touchés par la création ou l'expansion d'un parc sont vraisemblablement mieux protégés par cette approche qu'ils ne le seraient en l'absence de tentatives d'accord.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

En 1983-1984, on a procédé à deux révisions détaillées du programme - la vérification intégrée et la révision du budget A. Ces examens ont permis d'apporter un certain nombre d'améliorations aux systèmes de gestion, mais n'ont pas fait mention de changement majeur dans le processus de conclusion d'accords prévus dans le cadre de ce programme.

OBSERVATIONS

De plus en plus, et ce n'est pas surprenant, les accords fédéraux-provinciaux portant sur la création de parcs nationaux deviennent des instruments spécialisés adaptés aux besoins et aux désirs de chaque région. À de

nombreux égards, ils commencent à ressembler à des accords de développement économique, puisque l'on considère que les parcs font au moins partie des "attraits touristiques" et, dans certains cas, s'intègrent dans une stratégie générale d'expansion régionale. (Des préoccupations concernant l'augmentation indue des coûts de création des parcs attribuable à ces aspects des accords ont été exprimées dans le rapport du Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers.) D'ordinaire, les provinces insistent pour que certains de ces projets d'investissements fassent partie des "négociations" concernant l'établissement des parcs. Il en va de même lorsque des groupes d'autochtones sont en cause; ils considèrent que les accords font partie des objectifs de gestion et de développement de leurs terres.

À la suite d'une décision ministérielle, le gouvernement fédéral a absorbé la totalité des coûts d'achat des terres appartenant à une tierce partie et de prospection pétrolière et gazière dans le parc des Prairies. Cette façon de partager les coûts contraste avec les conditions des premiers accords sur les parcs, mais il n'est pas clair si cela constitue un précédent qui sera adopté dans les ententes futures.

Même si le nord du Yukon a été longtemps considéré comme le site possible d'un parc, celui-ci a été créé récemment dans le cadre du règlement des revendications territoriales par le Comité d'étude des droits des autochtones. Encore une fois, il est trop tôt pour déterminer si cela constitue un précédent pour la création d'autres parcs nationaux dans le Nord.

ANALYSE

L'objectif de ce programme est fondé et il a été atteint.

Parcs Canada peut remplir son mandat plus facilement, à moindres frais, et avec un soutien politique plus grand en collaborant avec les provinces et les territoires.

Grâce aux accords compris dans ce programme, il n'est plus possible de considérer les parcs nationaux comme des îlots isolés. Pour protéger ces aires récréatives et permettre aux citoyens d'en jouir, ce qui fait partie de son mandat, Parcs Canada doit coopérer avec les autres paliers

de gouvernement, les habitants des agglomérations concernées, les organisations d'autochtones et les organismes non gouvernementaux.

Même si le processus de négociation d'un accord est long, complexe et aucunement aisé, tout indique que les objectifs de ce programme sont fondés et sont généralement atteints.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement ne modifie pas ce programme.

Même si aucune expansion immédiate du réseau de parcs nationaux n'est envisagée, le processus de négociation des accords avec d'autres paliers de gouvernement et des organisations d'autochtones devrait être poursuivi.

Les limites que ne doit pas dépasser le gouvernement fédéral dans le partage des coûts de l'acquisition de terres doivent être mieux précisées. Il est recommandé qu'étant donné les avantages que les provinces tireront des parcs, le gouvernement fédéral verse au maximum 80 % pour les achats de terres appartenant à des tiers et pour la prospection minière. Ce maximum ne devrait pas être appliqué dans les parcs situés au nord du 60° parallèle.

Chaque fois que des négociations parallèles sont en cours pour la création d'un parc national et pour un développement régional plus étendu, ou s'il y a chevauchement des planifications respectives, il faudrait que les parties en cause dans les négociations ou les plans de gestion cherchent à se consulter directement. Lorsque les accords de développement portent sur l'infrastructure de la région immédiatement adjacente aux parcs, ces consultations devraient être obligatoires.

En négociant chaque accord, il faut séparer le plus clairement possible les conditions qui répondent aux objectifs du développement régional de ceux qui sont nécessaires à la création du parc. Tous les coûts que doit assumer le gouvernement fédéral pour la création d'un parc devraient être absorbés par le MEIR ou la province et non par Parcs Canada. Les investissements qui profiteront surtout à l'entreprise privée ne devraient pas être faits

par Parcs Canada et, lorsque c'est possible, les installations de l'entreprise privée devraient être situées à l'extérieur du parc.

Indépendamment des observations précédentes, l'approche qui consiste à envisager la création d'un parc dans le cadre du développement régional est fondée et devrait être sanctionnée.

ACCORDS AVEC LES PROVINCES ET LES MUNICIPALITÉS SUR LA PROTECTION CONTRE LES INCENDIES

OBJECTIF

S'assurer que les provinces et les municipalités offrent les services de protection contre les incendies pour les bâtiments et les forêts situés dans les parcs nationaux et les parcs et les lieux historiques nationaux lorsque ceux-ci ont besoin d'aide.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'organisation du gouvernement (1979)

DESCRIPTION

Le ministère de l'Environnement du Canada conclut des accords avec les provinces et les municipalités pour la protection contre les incendies de forêts dans les parcs nationaux, et dans les parcs et lieux historiques nationaux lorsque de l'aide extérieure est nécessaire. Les emplacements et les dépenses pour l'année financière 1984-1985 se trouvent en annexe. Les accords sont remplis dans le cadre du programme des parcs nationaux.

Les accords conclus avec les municipalités s'appliquent uniquement lorsque des installations de Parcs Canada sont situées à l'extérieur d'une localité. À l'intérieur d'une localité, les installations de Parcs Canada bénéficient des services municipaux normaux, y compris la protection contre les incendies.

Les sommes d'argent affectées à ce programme ne représentent pas le montant total des dépenses consacrées à la protection contre les incendies. Dans le cadre de l'accord d'aide mutuelle pour le partage des ressources -- que toutes les provinces et les territoires ainsi que Parcs Canada doivent signer -- l'aide mutuelle est fournie pour la détection et l'extinction des incendies sur demande, l'argent n'étant versé qu'après. (Cet argent provient du fonds des éventualités de Parcs Canada - Crédit 120). Tout le budget de 106,000 $ de ce programme s'applique surtout dans l'un des deux cas suivants :

a. Lorsqu'une installation quelconque de Parcs Canada est située à l'extérieur d'une localité, mais

qu'elle est trop petite pour justifier à elle seule un service distinct de protection contre les incendies ou lorsqu'une protection supplémentaire est nécessaire.

b. Lorsque les étendues forestières de Parcs Canada peuvent être surveillées par des aéronefs des gouvernements provinciaux sans déviation considérable de leur trajectoire normale de vol.

Des accords de prestation de services de détection des incendies sont intégrés dans certaines ententes de création de parcs, comme dans le cas de Pukaskwa, où la province assure toute la protection et se fait rembourser par Parcs Canada.

En plus des accords dont les dépenses sont présentées ci-après, il existe d'autres ententes particulières à un site (comme avec chacun des territoires) qui permettent de partager les services de détection et d'extinction des incendies, mais qui n'exigent aucun transfert d'argent.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Traitements	--	--	--	--
F&E	106	106	106	106
Subventions	--	--	--	--
Immobilisations	--	--	--	--
TOTAL	**106**	**106**	**106**	**106**
Recettes	--	--	--	--
A.-P.	--	--	--	--

(L'administration centrale de Parcs Canada doit fournir moins de 0.1 année-personne et ce soutien est inclus dans EC-38.)

Pour la répartition des dépenses, voir l'annexe; sauf deux exceptions, les accords particuliers ont été conclus pour de très petites sommes.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires immédiats sont les parcs nationaux et les parcs et les lieux historiques nationaux qui sont protégés contre les incendies (plus particulièrement les gens, les ressources et les bâtiments qui se trouvent dans ces parcs). Dans certains cas, les régions ou les terres provinciales avoisinantes sont également protégées par le fait même. L'accord de détection des incendies de Pukaskwa a été inclu principalement pour protéger les forêts provinciales contre les incendies qui pourraient se déclarer dans le parc national.

ANALYSE

L'objectif de ce programme est très vaste. Le programme semble en excéder la portée. Les objectifs particuliers sont fondés et sont en voie de réalisation.

Ce programme ne fait double emploi avec aucun autre programme fédéral et, en fait, rationalise la prestation des services que, dans certains cas, un gouvernement, autre que le fédéral, peut offrir beaucoup mieux et à moindres frais.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Revoir l'objectif de ce programme afin qu'il reflète ses buts réels.

b. Maintenir le niveau actuel de dépenses du programme pendant une autre année.

c. Au cours de cette année, évaluer les parties du programme qui portent sur la protection contre les incendies dans les aires naturelles des parcs nationaux en fonction de leur conformité à la politique indiquée ci-dessus. Il est évident que les points de vue des provinces et des territoires doivent être pris en considération. En particulier, les dispositions pour la protection contre les incendies dans le parc national Pukaskwa, qui représentent 43 % de toutes les dépenses du programme, devraient être examinées de nouveau au moment de la renégociation de l'accord fédéral-provincial, en 1988.

ANNEXE

Versements effectués aux provinces ou aux municipalités pour la protection contre les incendies dans les parcs nationaux et les parcs et les lieux historiques nationaux

Organisme	Dépenses fédérales 84/85 (milliers de $)
Louisbourg, Nouvelle-Écosse (Louisbourg)	2.0
Baddeck Volunteer Fire Department, Nouvelle-Écosse (Alexander Graham Bell)	0.8
North Rustico, Î.-P.-É. (Île-du-Prince-Édouard) (bâtiments seulement)	1.3
Rocky Harbour, Terre-Neuve et Labrador (Gros-Morne) (bâtiments seulement)	0.6
Cheticamp Fire Brigade, Nouvelle-Écosse (Hautes terres du Cap-Breton) (bâtiments seulement)	1.6
Radium Junction, Colombie-Britannique (Kootenay) (bâtiments seulement)	8.8
Colombie-Britannique (Pacific Rim)	8.3
Ontario (Pukaskwa)	50.0
Québec (Sociétés de conservation de la Gaspésie--Forillon et de Québec--La Mauricie;)	33.5
TOTAL	**106**

ACCORDS AVEC LES PROVINCES, LES MUNICIPALITÉS OU DES ORGANISATIONS PRIVÉES SANS BUT LUCRATIF SUR LES LIEUX HISTORIQUES

OBJECTIF

Conclure des ententes avec d'autres paliers de gouvernement et avec des organisations privées sans but lucratif pour acquérir et restaurer des bâtiments ayant une importance historique nationale et qui, tout en méritant plus qu'une plaque commémorative, ne justifient pas leur acquisition par le ministère de l'Environnement à titre de parcs historiques nationaux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les lieux et monuments historiques (1952-1953) c. 39, art. 1
Politique de Parcs Canada, partie II - Lieux historiques nationaux 2.3.3

DESCRIPTION

La Commission des lieux et monuments historiques recommande au ministre de l'Environnement les moyens pertinents pour souligner le rôle qu'ont joué des personnages, des endroits et des événements d'importance historique nationale. Dans certains cas, la recommandation porte sur un bâtiment que Parcs Canada ne pourrait acquérir et exploiter pour des motifs juridictionnels, financiers ou historiques. Le Ministère peut alors conclure une entente avec la province ou la municipalité intéressée ainsi qu'avec des organisations privées sans but lucratif.

Une fois l'accord conclu, Parcs Canada peut fournir de l'aide technique et partager les frais d'acquisition et de restauration des éléments de base de l'extérieur des bâtiments. La décision du Conseil du Trésor n° 623840 et la décision modifiée n° 717422 ont établi les lignes directrices régissant le pourcentage du coût total que le ministère de l'Environnement peut assumer.

Tout accord est conclu sous réserve que l'autre ou les autres parties exploitent et entretiennent en permanence le bâtiment au bénéfice du public en général, d'une façon appropriée, pendant un certain nombre d'années. Les accords sont renouvelables à la convenance des parties.

Ce programme entraîne surtout des dépenses d'immobilisations. Les besoins en ressources dépendent des accords en vigueur ou en voie de négociation au moment de la planification. Actuellement, il n'y a aucun engagement important s'étendant au-delà de 1985-1986, en raison des restrictions sur les nouvelles initiatives à l'intérieur de la fonction publique fédérale et de la répercussion de la stagnation économique sur les divers partenaires potentiels.

Le plan du réseau des parcs et des lieux historiques indique un certain nombre de grands thèmes et sous-thèmes d'importance nationale. Ceux-ci servent à établir les priorités à respecter dans les futurs accords.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Traitements	--	--	--	--
F & E	--	--	--	--
Subventions	25	38	38	--
Immobilisations	365	455	--	--
TOTAL	**390**	**493**	**38**	**--**
Recettes	--	--	--	--

Années-personnes - (L'administration centrale de Parcs Canada n'assure qu'un très faible soutien en personnel. Les fonctionnaires travaillant dans les régions s'occupent de la négociation des accords, mais le temps qu'ils y consacrent ne peut être quantifié. Toutes les ressources sont indiquées dans l'analyse du Programme des parcs et lieux historiques nationaux.)

BÉNÉFICIAIRES

Des parties du mandat du ministre de l'Environnement sont assumées sous la forme d'entreprises conjointes avec d'autres paliers de gouvernement et le secteur privé.

Lorsque le secteur privé participe à un accord, le contribuable bénéficie à moindres frais de l'exécution du mandat.

Les municipalités bénéficient de l'occasion de trouver des partenaires pour partager les coûts de la restauration de bâtiments historiques.

Les entrepreneurs qui desservent les touristes bénéficient de l'augmentation des activités touristiques attribuable au lieu historique.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

Ni la vérification intégrée, ni la révision du budget A de 1983 ne font explicitement mention de ce programme.

ANALYSE

Les objectifs de ce programme sont toujours fondés. La participation de bénévoles à la réalisation d'objectifs fixés en matière de patrimoine est particulièrement souhaitable. Le contribuable reçoit un excellent rendement pour son investissement, tandis que les participants en retirent une satisfaction personnelle.

Les résultats sont impressionnants. Mentionnons des exemples remarquables : à Terre-Neuve, la Christ Church, à Quidi Vidi, et le St. Thomas Rectory, à Saint-Jean; la Farmers' Bank, à Rustico (Î.-P.-É.); les bâtiments de la zone riveraine de Halifax faisant partie des propriétés historiques, et la maison Prescott, à Wolfville; le complexe militaire, à Fredericton; au Québec, le Château des gouverneurs, à Sorel, et la maison Maillou, dans la ville de Québec; la maison Billings, à Ottawa, la maison Grange, à Toronto, la maison Matheson, à Perth, le Niagara Apothecary, à Niagara-sur-le-lac et le Victoria Hall, à Cobourg; le Grey Nun's Old Convent, à Saint-Boniface; Fort Qu'Appelle; la maison Emily Carr, à Victoria, et le St. Roch, à Vancouver.

Les activités sont entreprises conjointement avec d'autres paliers de gouvernement; par conséquent, il ne serait pas approprié de transférer les responsabilités à d'autres autorités et de privatiser. Comme la gestion du projet relève de l'autre ou des autres parties qui ont conclu l'accord, tout dépassement des dépenses ne peut être contrôlé par le Ministère; les décisions de régler une partie de ces dépenses supplémentaires sont politiques. Il se pourrait bien qu'un mécanisme de contrôle de la gestion

de projets engendre des dépenses plus élevées que les économies qui pourraient être réalisées en réduisant les coûts supplémentaires; cette question devrait être étudiée.

Il n'y a vraiment aucune raison de restreindre la possibilité d'inclure des organismes commerciaux dans les accords.

OPTIONS

Le groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Faire en sorte que la Couronne évite de partager le paiement des coûts supplémentaires; la contribution de Parcs Canada doit être un montant fixe et non un pourcentage fixe du coût final. Si une estimation importante se révèle fausse, l'accord pourrait être renégocié pour modifier la quote-part de la Couronne.

b. Même si aucune ressource en capital n'a été indiquée pour ce programme après cette année, maintenir le programme et songer à l'intégrer dans le processus d'affectation des fonds lorsque le Ministre estimera que le climat économique est favorable à de nouveaux investissements dans les programmes approuvés.

c. Modifier la partie de la Politique de Parcs Canada qui empêche la participation d'organisations commerciales.

ACCORDS AVEC LES PROVINCES SUR LES AIRES DU PATRIMOINE À RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

OBJECTIF

Conclure des accords avec d'autres ministères fédéraux, d'autres paliers de gouvernement et des organisations intéressées pour coordonner l'aménagement des aires appartenant au patrimoine naturel et culturel à des fins de préservation, de conservation, de loisirs et de tourisme.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'organisation du gouvernement (1979)
Politique de Parcs Canada (1979)

DESCRIPTION

Il y a plusieurs types d'aires du patrimoine qui peuvent se prêter à un aménagement en collaboration. Dans certains cas, de nombreuses richesses naturelles et culturelles particulières d'importance nationale, régionale et locale sont concentrées dans une région, de telle sorte que la coordination des travaux d'aménagement entrepris par les diverses parties intéressées contribue beaucoup à l'exécution des mandats de plusieurs organisations. Dans d'autres cas, il peut s'agir de ressources patrimoniales d'importance nationale (chemins ou voies navigables historiques, aires de conservation urbaine ou paysages ruraux à valeur culturelle) dont la préservation nécessite des initiatives conjointes. En déterminant les aires du patrimoine qui peuvent se prêter à une telle coopération, les provinces et les territoires jouent un rôle primordial afin que les propositions reflètent leurs priorités et leurs responsabilités.

Depuis que la révision du budget A de 1983 a recommandé de séparer le Programme des canaux historiques et celui des aires du patrimoine, le premier accord du genre, soit l'accord Canada-Ontario-Rideau-Trent-Severn (CORTS), a été géré par le truchement du Programme des canaux historiques. Actuellement, il y a deux accords en place sur les aires du patrimoine, soit celui de la rivière Rouge, conclu avec la province du Manitoba, et celui de la piste Alexander MacKenzie Grease Trail, conclu avec la Colombie-Britannique. Il en existe un certain nombre à l'étude,

notamment celui qui pourrait être conclu avec le gouvernement de la Saskatchewan en ce qui concerne une aire située entre Saskatoon et Prince-Albert, qui inclut le parc historique national de Batoche.

L'accord conclu avec la province du Manitoba pour l'aire patrimoniale de la rivière Rouge constitue un excellent exemple de la façon dont le programme est appliqué. Au cours des années 1970, on a reconnu que Parcs Canada avait un excellent parc historique national à Lower Fort Garry, et il y avait certains lieux historiques provinciaux, le long de la rivière, entre le parc historique national et le site historique d'importance nationale, situé au confluent des rivières Rouge et Assiniboine. L'accord, signé en 1978, prévoyait des dépenses de 12 millions de dollars, réparties sur sept ans, chacune des parties devant débourser la moitié. Les projets fédéraux comprennent le presbytère St. Andrews, le marais Netley et un parc historique national (incluant un centre d'accueil) au confluent des rivières. Les projets provinciaux comprennent un certain nombre de lieux historiques provinciaux situés le long de la rivière, un site archéologique, à Lockport, et le Forks River Bank Park, qui entourera le parc historique national situé au confluent des rivières. Il y avait également des programmes à frais partagés, par exemple la restauration du monastère des Trappistes, les quais et les rives de St. Boniface et la promenade de la rivière Rouge. D'un commun accord, le programme sera prolongé de trois autres années pour tenir compte des retards occasionnés par l'acquisition de certains terrains indispensables qui appartenaient au CN.

L'accord conclu avec la Colombie-Britannique pour la piste Alexander MacKenzie Grease Trail (de Quesnel à Bella Coola) est un peu différent. Cet accord de cinq ans exige de chacune des parties des dépenses de 1.5 million de dollars; il n'y a pas de projet commun. Les programmes fédéraux portent sur la protection des aires du patrimoine nationale (le Home Ranch, les pétroglyphes du site archéologique du lac Kluskus et de Thorsen Creek, le site archéologique Friendly Village et le rocher Alexander MacKenzie). Les projets provinciaux sont en grande partie orientés vers les loisirs. Toutefois, peu de progrès ont été réalisés jusqu'à présent et les parties négocient pour remettre à plus tard le commencement des travaux.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Traitements	90	90	90	45
F & E	--	--	--	--
Subventions	--	--	--	--
Immobilisations*	1,318	496	1,663	1,089
TOTAL	**1,408**	**586**	**1,753**	**1,134**
Recettes**	--	--	--	--
A.-P.	2	2	2	1

* Ces ressources sont comprises dans le Programme des parcs et des lieux historiques nationaux et ne sont pas complémentaires. Elles comprennent les ressources requises dans la demande d'approbation pour la prolongation de l'accord conclu avec le Manitoba.

** Il s'agit du programme concernant la restauration. Les recettes de l'exploitation, une fois la restauration terminée, seront comprises dans Parcs et Lieux historiques.

BÉNÉFICIAIRES

La préservation et la commémoration de lieux directement associés à l'histoire du Canada profitent à tous les Canadiens, aujourd'hui et dans l'avenir. La coordination qui préside à la planification de ces projets profite au public voyageur qui peut ainsi avoir une idée plus cohérente du patrimoine d'une région, et mieux utiliser son temps. Cet avantage accroît la possibilité de considérer une aire du patrimoine comme une "destination" touristique au potentiel économique rehaussé; le secteur privé qui dessert le public voyageur retire donc davantage de profits. Étant donné l'enthousiasme avec lequel les autres paliers de gouvernement considèrent ces accords, il en résulte un effet favorable sur les relations fédérales-provinciales.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

La révision du budget A de 1983 indiquait que les accords de coopération, dans le domaine du patrimoine, profitaient à Parcs Canada. Ils permettent à ce dernier d'exercer son mandat avec souplesse et de limiter ses

dépenses; ils peuvent aussi constituer un important processus pour les futures négociations avec les provinces.

ANALYSE

Le seul programme dont une bonne partie est déjà réalisée démontre que les objectifs des accords sont fondés et réalisables, du moins pour ce qui est de la participation du fédéral et des provinces. En outre, la prévision faite dans la révision du budget A sur la façon de travailler à l'avenir avec les provinces s'est parfaitement réalisée; l'approche est considérée de façon très positive par les provinces qui ne demandent pas mieux que de conclure d'autres accords semblables lorsque la situation financière des deux ordres de gouvernement s'améliorera. Seule une décision de mettre un terme à la protection et à la préservation du patrimoine naturel et culturel pourrait remettre en question la raison d'être de ce programme.

Cette approche particulière est réaliste en ce qui concerne l'atteinte des objectifs de Parcs Canada, des provinces et de ceux qui s'intéressent au tourisme. En outre, que ce soit voulu ou non, elle répond à l'observation souvent faite, selon laquelle Parcs Canada accorde peu d'attention à la planification régionale. Par sa nature, le programme stimule le tourisme et permet aux intéressés de prendre les dispositions nécessaires pour desservir le public voyageur. En raison de la situation financière actuelle aux paliers fédéral et provincial, les coûts du programme sont raisonnables étant donné la contribution apportée par le tourisme à l'économie. Par conséquent, quand la situation financière se sera améliorée, il faudra mettre davantage l'accent sur la coopération. Comme il est de plus en plus difficile et coûteux de créer de nouveaux parcs nationaux dans les provinces, ce mécanisme qui permet de remplir le mandat de Parcs Canada offre une meilleure façon d'entreprendre des projets de restauration historique qui tiennent compte des priorités régionales.

Toute réduction de ce programme nécessiterait l'accord des provinces et serait vue d'un mauvais oeil par nombre d'entre elles.

Actuellement, ce programme particulier est tellement nouveau qu'il n'est pas bien réparti dans tout le pays; si cette approche relativement nouvelle était appliquée de façon pertinente à l'avenir, elle pourrait profiter à toutes les régions du Canada.

OPTIONS

Le groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Incorporer le programme dans celui des parcs et lieux historiques nationaux pour garantir que les provinces contribuent à l'établissement de l'ordre des priorités nationales dans le choix des sites à aménager.

b. Respecter les accords actuels. Pour les accords à venir, le gouvernement fédéral ne devrait pas jouer un rôle de chef de file, mais plutôt répondre aux propositions des provinces lorsque la situation financière se prêtera à de nouvelles entreprises.

c. Pour permettre à toutes les parties intéressées de mieux planifier, d'établir un ordre plus rationnel de priorités et d'estimer les coûts de façon plus précise, encourager les provinces à présenter leurs propositions préliminaires pour des accords futurs avant même qu'il soit possible de les négocier. Une meilleure répartition générale serait ainsi assurée que si on procédait selon la règle du premier arrivé premier servi. Lorsque les ministres estimeront qu'il est opportun de négocier de nouveaux accords, un certain plafond des dépenses annuelles effectuées dans le cadre de ce programme devra être fixé. (Même si cette mesure obligeait à étendre certains accords sur une période plus longue que prévue, elle imposerait certaines limites financières au programme.)

d. Examiner attentivement le degré de participation éventuelle du gouvernement fédéral lorsque des accords seront négociés à l'avenir. Par exemple, au moment de la planification d'un centre d'accueil et d'orientation des visiteurs, on pourrait examiner la possibilité de partager les dépenses initiales en capital et les frais d'exploitation courants avec les autres parties. En outre, lorsque Parcs Canada entreprendra la conception et la construction d'un tel centre, il devra se montrer plus économe que par le passé.

RIVIÈRES DU PATRIMOINE CANADIEN

OBJECTIF

Protéger des exemples remarquables de rivières canadiennes dans un réseau coopératif de rivières du patrimoine national et encourager le public à mieux connaître ce patrimoine naturel et à mieux en jouir d'une façon à le léguer intact aux générations à venir.

DOCUMENTS HABILITANTS

Politique de Parcs Canada
Modifications proposées à la Loi sur les parcs nationaux

DESCRIPTION

Ce programme est administré dans le cadre du Programme des parcs nationaux et porte sur les accords avec les provinces et les territoires concernant la création et l'entretien du réseau de rivières du patrimoine canadien.

Cette activité entreprise en 1983 est un effort coopératif visant à reconnaître l'importance nationale de rivières canadiennes (ou de portions de rivières) qui se distinguent par leur paysage exceptionnel, les occasions de loisirs qu'elles offrent ou par le rôle qu'elles ont joué dans l'histoire du pays (selon les critères présentés dans l'annexe). Le programme prévoit la mise au point de systèmes de gestion des rivières désignées pour assurer la conservation et l'interprétation de leur patrimoine naturel et humain, offrir des occasions de loisirs aux Canadiens et aux visiteurs étrangers et leur permettre d'apprécier ce patrimoine.

L'un des principes fondamentaux du Réseau de rivières du patrimoine canadien veut que la gestion de toute rivière désignée relève de l'autorité qui la régit et qui est par conséquent responsable des frais d'administration. Ainsi, la plupart des coûts de gestion sont assumés par les gouvernements provinciaux et territoriaux; le gouvernement fédéral est responsable uniquement des coûts de gestion des portions de rivières situées à l'intérieur des parcs nationaux. On estime qu'il en coûte d'ordinaire environ 100,000 $ pour désigner une rivière, cette somme étant partagée à parts égales entre l'autorité compétente et le gouvernement fédéral. Les coûts ultérieurs de 200,000 $,

pour la planification, d'un maximum de 200,000 $, pour les immobilisations, et de 50,000 $ par année, pour la gestion, sont assumés en grande partie, mais non entièrement, par l'autorité chargée de l'administration.

Les provinces et les territoires peuvent participer au programme en signant un accord à cet effet. Cette participation comporte au minimum la présence d'un participant au sein de la Commission des rivières du patrimoine canadien, qui se réunit deux fois par année. Une fois la désignation faite, la participation exige en outre la gestion de la rivière et le paiement de tous les coûts connexes.

La Commission a pour rôle de recevoir les mises en candidature et de recommander la désignation aux ministres fédéral et provincial appropriés, d'approuver le programme d'information élaboré par Parcs Canada et de distribuer les crédits disponibles pour les études réalisées sur les rivières (pour plus de détails, voir plus loin). En outre, le plan de gestion de chaque rivière désignée est remis à la Commission, même si son application relève entièrement de l'autorité chargée de la gestion.

Parcs Canada assure les services de secrétariat de la Commission des rivières du patrimoine canadien et assume ses frais administratifs, les coûts du programme d'information sur le réseau et jusqu'à 50 % des coûts des études menant à la mise en candidature et à la désignation des rivières. Le financement total, sur cinq ans (période commencée en 1983-1984), est de un million de dollars. Toutefois, Parcs Canada a surtout pour rôle d'encourager le public à connaître les rivières du réseau du patrimoine et à favoriser la croissance du réseau. On mettra particulièrement l'accent sur le potentiel touristique et le cachet conféré par les désignations.

Le gouvernement fédéral, les deux territoires et six des dix provinces participent maintenant au programme. (Les provinces qui n'y prennent pas part sont l'Île-du-Prince-Édouard, qui n'a aucune rivière appropriée, et le Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique, qui sont préoccupées par des questions se rapportant aux relations fédérales-provinciales et à la gestion des ressources.) Huit rivières (ou portions de rivières) sont déjà sur la liste de candidature et l'on s'attend sous peu à en proposer autant. (En raison de la nouveauté du programme, aucune rivière n'a encore été désignée officiellement.) À l'instar

des sites de la Convention sur le patrimoine mondial, les rivières du réseau feront beaucoup parler d'elles, ce qui, espère-t-on, suffira à garantir que les rivières désignées soient gérées conformément au plan.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Traitements	43	43	43	43
F & E	180	160	160	160
Subventions	--	--	--	--
Immobilisations	--	--	--	--
TOTAL	**223**	**203**	**203**	**203**
Recettes	--	--	--	--
A.-P.	1	1	1	1

(En plus de l'année-personne affectée au Secrétariat de la Commission des rivières du patrimoine canadien, environ deux années-personnes sont affectées à la recherche conjointe avec les provinces, à la planification des rivières par le gouvernement fédéral et à l'élaboration des critères pour la Commission. Ces années-personnes, qui relèvent de la Division du réseau des parcs nationaux, sont comprises dans le profil des parcs nationaux.)

BÉNÉFICIAIRES

À titre de voies de transport et de communication, les rivières constituent peut-être le facteur dominant de l'expansion du Canada jusqu'au XX^{e} siècle, y compris leur utilisation par les autochtones et leur rôle dans la traite des fourrures et l'exploration, l'exploitation forestière, l'exploitation des sources d'énergie, etc. Tout récemment, la popularité des rivières comme attraits récréatifs a beaucoup augmenté aux États-Unis. Les rivières du Canada attirent elles aussi un nombre toujours croissant de touristes canadiens et étrangers. Pour ne citer qu'un exemple, le nombre de foyers canadiens possédant un canot a doublé de 1976 à 1982 (Statistique Canada, Tourisme et Loisirs 1984, sommaire statistique). Cette nouvelle activité profite directement aux utilisateurs des rivières du patrimoine (utilisations aquatiques et terrestres), et indirectement aux entreprises qui offrent à ces utilisateurs, le transport, l'alimentation, l'hébergement, l'équipement et les services. En profitent également, mais

qui sont intéressés à la préservation du patrimoine naturel et historique du Canada ainsi que ceux qui sont établis en aval et qui dépendent de l'alimentation d'une nappe souterraine, des mesures de lutte contre les inondations, etc.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

En 1983-1984, deux examens détaillés du programme ont été réalisés : la vérification intégrée et la révision du budget A. Toutefois, comme il s'agissait à ce moment-là de la première année d'exploitation du programme, aucun commentaire important n'a été fait sur celui-ci.

ANALYSE

Les objectifs du programme sont étroitement liés à ceux de la Loi sur les parcs nationaux, même si on les réalise par des moyens différents. Il est toutefois trop tôt pour déterminer s'ils sont vraiment atteints. Bien que les premières indications soient positives, l'absence de provinces importantes laisse planer quelques doutes sur son efficacité nationale globale. La possibilité de conflits semble élevée, même s'il n'y en a pas eu jusqu'à présent.

Les provinces qui participent au programme du Réseau de rivières du patrimoine canadien en sont satisfaites et font les deux remarques suivantes : en premier lieu, cette approche qui recherche un accord de coopération sur les normes et les critères et sur la gestion assurée par les provinces et les territoires est un modèle de coopération future à suivre pour les parcs; en deuxième lieu, la désignation de rivières constituera un atout majeur de leur promotion touristique. Tous les membres se sont engagés à poser la candidature d'au moins une rivière, même si cela n'est pas une condition de participation.

Il semble que le programme ne soit pas suffisamment axé sur la diffusion d'informations et la promotion de l'utilisation des rivières.

OPTIONS

Étant donné ce qui précède, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Maintenir le programme et, au minimum, son niveau actuel de financement.

b. Encourager le Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique à se joindre au programme en soulignant que dans sa structure actuelle, il n'empiète pas sur leurs domaines de compétences. Ce sont les provinces qui participent déjà au programme qui pourraient le mieux les rassurer à cet égard.

c. Faire examiner, par la Commission des rivières du patrimoine canadien, la nature et la portée des conflits qui pourraient survenir dans le cadre du programme actuel, ainsi que tous les moyens possibles pour les résoudre, et lui faire présenter des suggestions aux provinces et aux territoires qui y participent.

d. Établir un système d'information efficace pour chacune des rivières afin d'encourager l'utilisation et d'offrir les services d'interprétation et de formation. Parcs Canada pourrait proposer une présentation et une structure communes pour la commodité des usagers, mais les autorités chargées de la gestion devraient rédiger et imprimer les brochures puisqu'elles en seront les bénéficiaires immédiats.

Annexe

Extrait de
Réseau de rivières du patrimoine canadien :
Objectifs, principes et modalités (résumé)
Parcs Canada
(mai 1983)

4. Critères de sélection des rivières du patrimoine canadien

4.1 Principes

Le réseau de rivières du patrimoine canadien permet de reconnaître et de sauvegarder les rivières de grande importance pour le Canada; la valeur de la rivière est établie lorsqu'il a été déterminé que cette dernière est un élément représentatif ou unique d'une province ou d'un territoire.

Les rivières du patrimoine canadien seront désignées et choisies en fonction de l'une ou plus des trois séries de critères résumées à la Section 4.2 ci-dessous :

valeur du patrimoine naturel

valeur du patrimoine humain

valeur récréative

Les rivières du patrimoine canadien doivent également satisfaire à l'une des séries de critères d'intégrité résumées à la Section 4.3 ci-dessous.

Les critères de sélection seront appliqués de manière à permettre à toutes les provinces et aux territoires de participer au réseau de rivières du patrimoine canadien.

Si une rivière du patrimoine canadien venait à perdre ses caractéristiques qui avaient justifié sa désignation, ou si l'autorité chargée de la gestion le demandait de façon officielle, cette rivière serait retirée du réseau de rivières du patrimoine canadien.

4.2 Critères de sélection relatifs aux valeurs patrimoniales

Une valeur du patrimoine naturel exceptionnelle sera reconnue lorsqu'une rivière et son environnement constituent un exemple remarquable d'un phénomène géologique, fluvial, géomorphologique ou biologique important, ou quand ils contiennent des exemples uniques, rares ou particuliers de phénomènes, de formations ou de caractéristiques naturels, des aires d'une beauté naturelle exceptionnelle ou des habitats d'espèces de plantes ou d'animaux rares ou en voie d'extinction.

Une valeur du patrimoine humain exceptionnelle sera reconnue lorsqu'une rivière et son environnement ont eu une répercussion importante sur l'évolution historique du Canada, ont fortement été associés à des personnages, à des événements, à des circonstances ou à des réalisations d'envergure, ou quand ils contiennent des bâtiments, des ouvrages ou des sites uniques, rares ou très anciens ou qui représentent très bien les principaux thèmes de l'histoire du Canada.

Des valeurs récréatives exceptionnelles seront reconnues lorsqu'une rivière et son environnement disposent d'une série appropriée d'éléments récréatifs et d'éléments naturels et esthétiques qui, ensemble, permettent de pratiquer des loisirs exceptionnels de plein air sans perte importante des valeurs naturelles, historiques ou esthétiques de la rivière.

4.3 Critères d'intégrité

Pour être inclus dans le réseau des rivières du patrimoine canadien, une rivière et son environnement doivent être suffisamment importants et comprendre toutes les principales ressources (ou presque toutes) et les composantes des écosystèmes pour illustrer les phénomènes, caractéristiques ou activités qui donnent à la rivière sa valeur exceptionnelle et pour assurer la perpétuation de ces aspects remarquables.

ACCORDS RELATIFS AUX PONTS SUR LES CANAUX

OBJECTIF

Prévoir l'amélioration et le remplacement des ponts non historiques enjambant les canaux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'organisation du gouvernement (1979)
Politique de Parcs Canada (Canaux historiques, 1.2, 2.2, 3.3)
Loi sur la protection des eaux navigables, partie I (S.R. 1970, c. N-19)
Loi sur le ministère des Transports (1970), articles 25 et 26
Règlement sur les canaux historiques, DORS/84-116

DESCRIPTION

Ce programme décrit un processus utilisé dans le Programme des canaux historiques. Il est régi principalement par la directive de gestion 5.1.2, qui porte sur les versements de crédits pour l'amélioration et le remplacement des ponts, et concerne les ponts historiques et non historiques ainsi que les ponts fixes et mobiles. Les autres directives de gestion pertinentes, soit les directives 5.1.1 et 5.4.1, portent respectivement sur la préparation d'accords sur les ponts et le recensement et le traitement des ponts historiques.

Les ponts qui franchissent les canaux et sont exploités par le ministère de l'Environnement relèvent du programme, sauf lorsqu'ils ont été cédés à d'autres autorités. Ces ponts sont classés selon leur intégrité historique et leur importance au regard du caractère historique du milieu local. Il existe quatre catégories de ponts :

a. les ponts historiques qui relèvent entièrement de Parcs Canada et qui doivent demeurer intacts;

b. les ponts qui ont des éléments historiques représentatifs, dont l'un doit être préservé;

c. les ponts qui peuvent être modernisés mais qui, pour préserver l'intégrité du canal, doivent conserver une certaine apparence historique;

d. les ponts qui n'ont aucun élément historique.

Grâce à cette classification, il sera possible de déterminer le type de traitement nécessaire lorsqu'il faut réparer, améliorer ou remplacer les ponts.

Lorsque le facteur de l'intégrité historique ne s'applique pas, le Ministère peut négocier des accords pour améliorer ou remplacer des ponts non historiques ou même pour céder les titres de propriété. Ces accords peuvent comporter une contribution financière unique qui relève le gouvernement fédéral de l'obligation de faire tout autre paiement.

Même si cela n'est pas indiqué de façon explicite dans les lignes directrices de gestion 5.1.2, il semble que tous les accords actuels à caractère financier portent sur des ponts mobiles (c'est-à-dire ceux qui se lèvent, tournent ou permettent de toute autre manière analogue le passage des bateaux). Pour les ponts fixes, la seule restriction importante est déterminée par les lignes directrices sur la hauteur qui sont données dans les lignes directrices de gestion 5.8.1.

DÉPENSES PROJETÉES

Pour l'exercice 1983-1984, les subventions et les contributions s'élevaient à 1.6 millions de dollars et, en 1984-1985, à 1.4 millions de dollars. Le montant des dépenses des années à venir sera négocié plus tard. Actuellement, il n'y a pas d'autre engagement financier, mais les obligations juridiques contractées en vertu de plusieurs lois sont toujours en vigueur. Ce programme nécessite une affectation de moins de 0.1 année-personne.

BÉNÉFICIAIRES

Les municipalités reçoivent un ouvrage moderne convenant aux demandes actuelles et prévues de la circulation et le Ministère n'est plus obligé d'assumer les frais d'exploitation et d'entretien à venir. Dans certains cas, des exigences particulières, comme la possibilité de permettre le passage à des camions d'incendie et des chasse-neige modernes, obligent à améliorer ou à remplacer des ponts.

ANALYSE

Les objectifs de ce programme sont fondés, mais ils devraient être beaucoup plus explicites. La distinction entre les ponts historiques et non historiques est logique. Toutefois, l'objectif peut ne pas s'appliquer à tous les types de ponts non historiques et, pour deux des quatre catégories de ponts, l'expression "non historique" est ambiguë.

Les objectifs du programme sont atteints.

Le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers a fait les observations suivantes sur ce sujet :

> **Canaux.** La démarche adoptée à l'égard des ponts qui enjambent les canaux historiques illustre comment on peut réduire ou éliminer des dépenses chroniques. Parcs Canada a hérité des canaux et doit assurer à jamais l'entretien et l'exploitation des ponts ferroviaires et routiers qui les franchissent. Cependant, lorsque ces ponts levants ou basculants ne satisfont plus aux normes des autorités compétentes, Parcs Canada est habituellement disposé à financer en partie leur amélioration selon leur valeur à neuf. En général, l'ancien ouvrage est alors remplacé par un pont plus élevé. En échange, l'organisme compétent assume l'entière responsabilité du nouveau pont. Si, par exemple, Parcs Canada verse un million de dollars pour un pont qui en vaut trois, il évite de débourser ensuite chaque année 50,000 $ pour son exploitation et son entretien. En règle générale,l'ancien pont est démoli, sauf s'il a une valeur historique ou architecturale particulière. Ce procédé intéressant pourrait peut-être s'appliquer à d'autres programmes de Parcs Canada. Il en ressort cependant que les ministères ne se rendent pas compte qu'un débours de un million de dollars coûte environ 12 % ou plus de cette somme (120,000 $ par année) en intérêts."

Le Groupe d'étude est d'avis que l'on évite peut-être ainsi non seulement de s'occuper de l'entretien annuel "à perpétuité", mais aussi de procéder à des réfections périodiques et de consacrer des années-personnes pour la négociation des accords. Il faut soupeser les avantages et les inconvénients de cette solution.

OPTIONS

En raison de ce qui précède, le groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Redéfinir les objectifs du programme pour établir clairement le type particulier de ponts non historiques dont il est question.

b. Concevoir le programme de manière à ce que le gouvernement fédéral puisse se départir du plus grand nombre possible de ponts et les remettre à d'autres paliers de gouvernement ou, dans quelques cas, à d'autres organismes du gouvernement fédéral. La classification décrite ci-dessus semble logique, et elle devrait être utilisée intégralement pour déterminer quels ponts doivent relever du gouvernement fédéral et dans quelle mesure celui-ci doit contribuer à leur entretien.

COMMISSION DES CHAMPS DE BATAILLE NATIONAUX

OBJECTIF

Acquérir, restaurer et entretenir les champs de bataille historiques de Québec pour former un parc des Champs de bataille nationaux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi des champs de bataille nationaux de Québec (SC 1908) c. 57-58; comprise dans l'annexe B par SC 1983-1984, c. 31 et affectée au ministre de l'Environnement par le C.P. (1979)-1618

DESCRIPTION

La Commission est une société de la Couronne au sens où l'entend la Loi sur l'administration financière. Elle est responsable de la préservation, de la gestion et de l'exploitation du parc des Champs de bataille nationaux de Québec (connu par de nombreux Canadiens sous le nom des Plaines d'Abraham) et est financée par les crédits annuels du ministère de l'Environnement. La loi prévoit la nomination de neuf commissaires, soit sept par le gouverneur en conseil, un par le gouvernement de l'Ontario et un par celui du Québec. Le président et le secrétaire sont nommés par le gouverneur en conseil. Tous les biens immobiliers de la Commission se trouvent dans les villes de Québec et de Sillery.

Jusqu'en 1984-1985 inclusivement, toutes les dépenses, y compris les ressources en années-personnes, étaient imputées à d'autres frais d'exploitation et d'entretien. Pour l'exercice 1985-1986, les ressources financières ont été réparties selon les catégories habituelles à la suite du changement de statut de la Commission opéré en vertu de la Loi sur l'administration financière.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires et traitements	--	1,221	1,221	1,221
F & E	2,866	592	592	592
Subventions et contributions	--	1,033	1,033	1,033
Immobilisations	66	63	88	107
TOTAL	**2,932**	**2,909**	**2,934**	**2,953**
Recettes	--	--	--	--
A.-P.	47	47	47	47

BÉNÉFICIAIRES

Du fait de la rareté des parcs publics dans la ville de Québec, le parc des Champs de bataille nationaux est devenu en fait un parc urbain, offrant des activités récréatives, historiques et culturelles. Le public voyageur a l'occasion de visiter un site qui a joué un rôle de la plus haute importance dans l'histoire du Canada. Le secteur privé qui dessert le public voyageur profite de l'accroissement du tourisme dû à l'existence du parc. Même s'il est impossible de dénombrer les visiteurs par les méthodes traditionnelles à cause de la configuration du site, on estime qu'un million de personnes environ visitent le parc chaque année.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

En 1983, une étude approfondie des méthodes d'organisation et d'administration de la Commission a été réalisée et il en est résulté des améliorations. Au cours de la même année, un plan de gestion a été établi à la suite d'une vaste campagne de consultation du public.

ANALYSE

L'objectif énoncé est quelque peu désuet. La majeure partie des travaux d'acquisition et de restauration sont maintenant terminés; il faudrait donc mettre actuellement l'accent sur l'entretien.

Le Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers a examiné ce programme dans le cadre de ses activités et a déclaré dans son rapport que la Commission remplit son mandat de manière très satisfaisante et très efficace, et que ses réalisations reflètent bien l'histoire qu'elle doit protéger. Le Groupe d'étude n'a aucune raison d'affirmer le contraire.

L'exploitation du parc des Champs de bataille nationaux est totalement distincte de toutes les autres activités de Parcs Canada au Québec; le seul rôle du directeur régional du Québec consiste à conseiller la Commission. Le Groupe d'étude est d'accord avec une autre conclusion du Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers, selon laquelle il ne semble y avoir aucune raison pour que les champs de bataille nationaux de Québec soient administrés différemment des autres parcs et lieux historiques nationaux d'importance comparable.

Sur les 47 années-personnes affectées à ce programme, onze s'occupent de l'administration et 36 de la gestion des propriétés et de l'entretien des terrains. L'intégration de ces activités dans les programmes de la région du Québec de Parcs Canada permettrait probablement de réduire les frais d'administration et offrirait une excellente occasion d'impartir en grande partie les autres activités.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage le transfert de la responsabilité du parc à la région du Québec de Parcs Canada en donnant instruction de réduire le plus possible les frais généraux d'administration et de confier le plus possible à des entrepreneurs privés la gestion des propriétés et l'entretien des terrains. Cela permettrait d'économiser environ 115,000 $ et 16 années-personnes, mais il faudrait auparavant modifier la Loi quelque peu.

PROGRAMMES RELATIFS À L'ENVIRONNEMENT ATMOSPHÉRIQUE

Situation

En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et la Loi constitutionnelle, le gouvernement fédéral est chargé de protéger la vie et la propriété des Canadiens. Les transports, y compris l'utilisation des voies navigables et la mise en oeuvre d'accords internationaux, incombent également au gouvernement fédéral. Les services météorologiques, climatiques et des glaces ainsi que la recherche-développement (R-D) connexe, relevant du Service de l'environnement atmosphérique (SEA) d'Environnement Canada, visent essentiellement à appuyer le gouvernement fédéral dans l'exercice de ses responsabilités. Les activités liées à la météorologie figurent parmi les tâches, les pouvoirs et les fonctions attribués au ministre de l'Environnement en vertu de la Loi sur l'organisation du gouvernement de 1979.

Les services météorologiques au Canada ont évolué depuis 1871, année des premiers bulletins météorologiques et avertissements de tempête destinés à l'industrie du transport maritime. Aujourd'hui, ces services ont pour but de protéger tous les Canadiens et d'appuyer l'économie du pays. Neuf centres et 64 bureaux météorologiques émettent jusqu'à quatre bulletins par jour. Leur exploitation se fonde sur le principe qu'il incombe à un seul organisme fédéral de fournir l'ensemble des services météorologiques nécessaires au Canada. Une infrastructure de base (observation, communication, analyse et prévisions informatisées, ainsi que diffusion de données et R-D connexe) soutient ce service unique et lui permet de communiquer des bulletins météorologiques et des avertissements de tempête et, ce faisant, de veiller sur la sécurité nationale et de mieux servir les divers secteurs de l'économie.

L'administration centrale du SEA se trouve à Downsview, dans la région de Toronto, tandis que le bureau du sous-ministre adjoint et d'un personnel de soutien peu nombreux est à Ottawa. Le Centre des glaces et le Centre météorologique canadien (CMC) se rattachent aux opérations nationales et sont respectivement situés à Ottawa et à Montréal. Le SEA compte en outre des bureaux régionaux à Vancouver, à Edmonton, à Winnipeg, à Toronto, à Montréal et

à Halifax. Près de la moitié de son effectif travaille dans des centres ou bureaux météorologiques régionaux, disséminés en divers endroits stratégiques au pays.

En 1984-1985, les ressources humaines et financières s'élevaient à 2,273 années-personnes et à 197.9 millions de dollars, les recettes ayant été évaluées à 29.2 millions de dollars. Le budget des dépenses principal de 1985-1986 prévoit des ressources de 2,303 années-personnes et de 217.3 millions de dollars, ainsi que des recettes de 31.8 millions de dollars. En dollars constants, le budget des services météorologiques équivaut à celui de 1976. Depuis 1968, la superficie visée par les services météorologiques a augmenté de 50 %, tandis que la demande de services, établie en fonction du nombre de demandes, a augmenté de plus de 150 % au cours des dix dernières années. Il a été possible de faire face à ces hausses en améliorant le rendement et grâce à la technique moderne.

Évaluation sommaire et principales orientations

Tout au long de l'examen, le Groupe d'étude a dû se pencher sur la question du niveau de service que le SEA devrait offrir. Les Canadiens estiment avoir droit à des bulletins météorologiques et à des avertissements de tempête précis. Comme c'est un fait de plus en plus reconnu que l'information météorologique permet d'améliorer la sécurité en général et d'accroître le rendement de divers secteurs de l'économie, la demande de services spécialisés se fait de plus en plus pressante auprès du SEA. Le SEA est bien placé pour y répondre, puisqu'il possède le plus gros noyau de connaissances et de compétences dans ce domaine. Cependant, à un moment où les budgets sont plafonnés ou réduits, les gestionnaires du SEA ont la difficile tâche de déterminer quels sont, parmi les divers services spécialisés, ceux qui doivent être offerts, et quelles sont les activités qu'il convient de réduire ou de suspendre. Il ne fait aucun doute que le rôle premier du SEA est de fournir à l'ensemble des Canadiens des bulletins météorologiques réguliers, ainsi que des avertissements de tempête. L'infrastructure actuelle devrait servir de base à la prestation du niveau de service attendu et à la détermination de ce niveau.

Lorsque le niveau essentiel de service aura été clairement défini, il sera possible d'amorcer un plan d'impartition, de favoriser l'acquisition de compétences en cette matière au sein du secteur privé, de créer des centres d'excellence dans les universités, etc. Il s'agira ensuite

de déterminer les coûts à récupérer auprès des autres ministères et organismes, et d'instaurer graduellement des mécanismes à cette fin pour les clients qui reçoivent actuellement des services plus étendus. Le Groupe d'étude a constaté que tous les programmes examinés se prêtaient à une participation plus poussée du secteur privé et à une plus grande récupération des coûts au sein du gouvernement.

Pour évoluer, la science de l'atmosphère exige d'énormes quantités de données. L'utilisation de satellites et de stations météorologiques synoptiques automatisées, jointe à la capacité accrue des ordinateurs, a beaucoup contribué à améliorer les prévisions. Ces données, outre celles provenant des stations d'observation climatologique, sont emmagasinées dans les archives climatologiques. Puisque le nombre de données recueillies, traitées et emmagasinées ne cesse d'augmenter, et qu'il faut ainsi avoir recours à plus de ressources pour les manipuler, il devient essentiel de déterminer la nature des données à conserver, ainsi que leur quantité. Il existe un lien évident entre les données climatiques et les données quantitatives et qualitatives sur les eaux, lesquelles sont emmagasinées dans une autre grosse banque de données. Il conviendrait d'examiner les possibilités d'unifier les activités de manipulation, de stockage et de diffusion des données. Le Groupe d'étude sur les principales enquêtes a fait la même constatation et a été encouragé à se pencher sur l'éventualité d'une telle unification.

Nous avons constaté qu'un bon programme de R-D est essentiel à l'exécution du mandat du SEA. La météorologie offre à la R-D bon nombre de possibilités et de défis, notamment dans ces dossiers d'actualité que constituent les produits chimiques toxiques et les précipitations acides. Du fait de la nature des programmes et de leur examen, il n'a pas été possible d'effectuer une étude coordonnée de l'ensemble des travaux de R-D au SEA. Néanmoins, le Groupe d'étude n'a pas l'impression que l'établissement des priorités et la coordination des travaux de R-D sont aussi à point qu'ils pourraient l'être. La concentration des compétences en météorologie au sein du gouvernement a en outre empêché l'éclosion de compétences en cette matière dans les universités et le secteur non gouvernemental.

Par conséquent, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les dispositions suivantes :

A. Niveau de service - "Que devrait-il être?"

Prendre les mesures nécessaires en vue de déterminer le niveau essentiel de service que devrait offrir le SEA. Tout changement dans le niveau actuel de service devrait préalablement faire l'objet d'une consultation et d'une planification minutieuses, en raison de la réaction possible du public.

Le SEA a réalisé un certain nombre d'études en vue de déterminer le niveau de service qu'il devrait offrir. La plus récente, effectuée en 1983, présentait certains critères généraux pour ce faire, et fournissait un cadre pour définir le niveau essentiel de service. Le SEA est depuis longtemps prisonnier de son rôle de pourvoyeur de services météorologiques et ses clients, qu'ils soient du gouvernement ou non, s'attendent qu'il fournisse tous ces services. Le Groupe d'étude a constaté que le SEA éprouve beaucoup de difficultés à régler cette question, mais il est d'avis que l'infrastructure de base constitue une assise assez solide pour déterminer le niveau essentiel de service. Il conviendrait peut-être d'examiner la possibilité de réduire le nombre de bulletins quotidiens, de maintenir le niveau actuel de précision pour les prévisions destinées au public, d'éliminer les services de consultation climatique, etc.

B. "Le client qui paie"

Adopter une politique en vertu de laquelle les ministères et organismes gouvernementaux qui obtiennent ou demandent des services spécialisés ou plus étendus, à l'intention de leurs circonscriptions, fourniraient au SEA les ressources nécessaires à la prestation de tels services. Ces ministères et organismes devraient envisager la possibilité de récupérer les coûts auprès de leurs clients.

Au besoin de déterminer le niveau essentiel de service s'ajoute la nécessité d'appliquer le principe du "client qui paie" dans le cas des services spécialisés ou plus étendus. Actuellement, certains usagers, comme Transports Canada (Transport aérien) et le ministère de la Défense nationale (MDN), paient le SEA pour obtenir des services

supplémentaires. Mais il n'en est pas ainsi pour certains autres, comme Transports Canada (Transport maritime, sauf pour les services des glaces) et Énergie, Mines et Ressources Canada (EMRC) pour ce qui est de l'administration du pétrole et du gaz des terres du Canada. Si ces services supplémentaires procurent véritablement des avantages économiques, le Groupe d'étude considère que les ministères et organismes qui les fournissent devraient non seulement y contribuer, mais encore envisager la possibilité de récupérer les coûts auprès de leurs clients.

C. Impartition - "Oui, c'est possible!"

Définir les activités du SEA qui peuvent être données à contrat ou privatisées, dont notamment celles des programmes relatifs au climat, à la recherche et aux services météorologiques. Le SEA devrait, pour sa part, inciter fortement le secteur privé à soumettre des propositions pour la prestation de tels services.

Le Groupe d'étude a constaté que le SEA tentait, à des degrés divers, d'avoir recours à l'impartition et de favoriser la participation du secteur non gouvernemental. Le programme des services des glaces transmet régulièrement les demandes de services spécialisés au secteur non gouvernemental, ce qui a entraîné la naissance d'une industrie privée compétente dans ce domaine. Le Groupe d'étude a en outre remarqué la possibilité d'augmenter les contrats pour certaines activités des programmes relatifs au climat, à la recherche et aux services météorologiques. Il faudrait également poursuivre la création de centres d'excellence et la réalisation de recherches dans les universités. Un certain nombre de personnes intéressées ont affirmé qu'il existe des compétences dans ce domaine à l'extérieur du SEA et que, là où il n'y en a pas, elles peuvent s'acquérir facilement grâce à des échanges de personnel et à l'impartition. Ces activités une fois définies, il faudra élaborer un plan de mise en oeuvre, ce qui nécessitera plus de temps dans certains cas. Le Groupe d'étude est persuadé qu'il en résultera, avec le temps, une réduction des ressources requises au SEA et, du même coup, plus de compétences en cette matière dans le secteur non gouvernemental. Il serait également possible d'envisager l'impartition des services d'entretien et de maintenance requis pour le grand nombre d'instruments techniques et l'équipement spécial du SEA.

D. Données - "De quoi avons-nous vraiment besoin?"

Entreprendre un examen de toutes les activités de collecte, de manipulation, de traitement et de diffusion de données sur la qualité de l'environnement, afin de déterminer la quantité de données nécessaire, à quelle fin, qui en sont les usagers, etc., et de définir ainsi le niveau d'activité approprié.

La quantité de données produites, en ce qui a trait à l'environnement atmosphérique notamment, a considérablement augmenté ces dernières années en raison de l'utilisation de satellites, d'un plus grand recours à l'informatique et du plus grand nombre de stations. Certaines données sont utilisées immédiatement, mais toutes finissent par être emmagasinées dans des banques de données (par exemple, les archives climatologiques dans le cas des données atmosphériques, NAQUADAT dans le cas des données sur la qualité des eaux, ou HYDAT dans le cas des données quantitatives sur les eaux). Certaines données sont évidemment nécessaires pour prévoir les conditions météorologiques et les inondations, ainsi que pour la recherche et la surveillance de la qualité de l'environnement. Néanmoins, il importe d'imposer certaines limites, sinon il faudra sans cesse de nouvelles ressources pour manipuler un nombre croissant de données.

Que la possibilité d'unifier la collecte de données soit examinée.

Il existe un lien étroit entre les données climatiques et les données sur la gestion des eaux. Il faudrait donc examiner si l'unification des activités de manipulation, de traitement, de stockage et de diffusion des données permettrait de réaliser des économies. Le Groupe d'étude sur les principales enquêtes et les systèmes d'information connexes devrait poursuivre l'examen qu'il a entrepris de cette question.

E. Gestion intégrée de la R-D

Mettre sur pied un conseil consultatif des usagers pour établir, en fonction de la demande, les priorités et le niveau de service en matière de recherche atmosphérique.

Selon le Groupe d'étude, la structure actuelle (la Direction générale de la recherche atmosphérique regroupe la recherche sur la qualité de l'air et les phénomènes

atmosphériques, ainsi que la recherche météorologique, mais non les services de recherche sur les glaces et le climat), outre le processus de planification qui s'applique à la recherche effectuée dans quatre secteurs d'activité, ne se prête pas particulièrement bien à l'établissement des priorités globales pour les travaux de recherche. Le Groupe d'étude a appris que les priorités étaient fixées à l'intérieur des programmes, pour être ensuite soumises au comité de gestion du SEA. L'instauration d'un "guichet unique" favoriserait une plus grande participation de l'extérieur à l'établissement des priorités de recherche. Bien que le Groupe d'étude n'ait pas eu l'occasion d'examiner cette question, il lui semble néanmoins que certains secteurs d'intérêt commun (en ce qui concerne les satellites, les radars et les communications dans les domaines de la recherche sur les glaces, de la recherche atmosphérique et des services météorologiques) gagneraient à être intégrés dans une même direction générale. Actuellement, des comités de pairs sont chargés de conseiller les gestionnaires au sujet de programmes particuliers. Certains membres de ces comités, ainsi que des dirigeants et un plus grand nombre d'usagers du secteur non gouvernemental, pourraient faire partie du comité consultatif.

Remarques

1. Les évaluations des programmes contiennent un certain nombre d'autres propositions visant à atténuer les points de friction et à améliorer tant le service au public que l'équilibre coûts-avantages des activités.

2. Deux études sur les programmes du SEA, soit un examen par le vérificateur général et une vérification interne par les services du Ministère, sont pratiquement terminées. Comme ces études porteront notamment sur la gestion des demandes, la préparation et la diffusion des bulletins météorologiques destinés au public et les changements possibles dans l'organisation, le Groupe d'étude n'a pas étudié ces aspects en détail.

SERVICES MÉTÉOROLOGIQUES

OBJECTIF

Fournir des renseignements, des prévisions et des conseils sur les conditions météorologiques et sur l'état de la mer afin d'assurer la sécurité des Canadiens et de leurs biens, de soutenir les activités économiques et sociales et de protéger l'environnement.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'organisation du gouvernement (1979)
Obligations internationales (OACI, OTAN, NORAD, OMM)

DESCRIPTION

Le Canada dispose d'un seul système d'information météorologique qui répond aux besoins généraux du secteur civil en matière de renseignements météorologiques et aux besoins météorologiques du secteur de l'aviation. Ce système fournit également des services de base au secteur militaire, contrairement à ce qui se produit aux États-Unis, où l'on trouve trois services météorologiques distincts : un service civil, un service destiné à l'Aviation et un autre répondant aux besoins globaux de la Marine.

Le programme global des services météorologiques du Canada se divise en un certain nombre de sous-systèmes distincts.

Le réseau national d'acquisition des données consiste en 355 stations (dont certaines sont automatiques et d'autres exploitées à contrat) d'observation d'un ensemble de variables météorologiques en surface, 33 stations aérologiques, 12 postes radar, 6 stations de réception des signaux satellite et 400 navires d'observation bénévole.

Le réseau national de communications transmet les rapports d'observation entre le réseau d'acquisition des données et les endroits où celles-ci sont assimilées et utilisées pour la prestation d'autres services. Il peut servir à la transmission de données sur téléimprimeurs, de données graphiques et d'images radar et transmises par satellites. Le réseau permet également de s'assurer que les données canadiennes sont diffusées dans d'autres pays par l'intermédiaire du réseau global de télécommunications de

l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et de garantir également la réception au Canada de données provenant de l'étranger.

Le Centre météorologique canadien (CMC), situé à Montréal, reçoit les rapports d'observation diffusés par le réseau canadien d'acquisition des données ainsi que des renseignements qu'il va chercher dans le monde entier. En outre, il fait appel à des techniques informatiques de pointe et à des modèles mathématiques de l'atmosphère pour produire des données de base servant à la prévision des conditions météorologiques à grande échelle pour des périodes allant jusqu'à cinq jours.

Le Système national de prévision fournit des prévisions météorologiques aux Canadiens qui en ont besoin. Des météorologues professionnels travaillant à Vancouver, à Edmonton, à Whitehorse, à Winnipeg, à Toronto, à Montréal, à Halifax et à Gander offrent les services suivants : avis et avertissements détaillés de l'imminence de conditions dangereuses pour la population, l'aviation et le secteur maritime; prévisions météorologiques régionales destinées au grand public; prévisions météorologiques régionales destinées au monde de l'aviation et prévisions d'aérodrome détaillées; prévisions maritimes régionales destinées aux embarcations de plaisance et de pêche et aux navires marchands; prévisions régionales destinées aux agriculteurs; prévisions régionales destinées principalement aux responsables de la détection et de la répression des incendies de forêt; et services spécialisés destinés à des clients particuliers. Les prévisions et le personnel du Service de l'environnement atmosphérique (SEA) du ministère de l'Environnement sont utilisés par les médias, qui constituent le principal moyen de diffusion publique des renseignements météorologiques.

Le Réseau de diffusion de l'information météorologique du Service de l'environnement atmosphérique est formé de 64 bureaux météorologiques qui fournissent différents services aux personnes qui s'y rendent; à celles qui s'adressent à eux par téléphone (il arrive que les services soient fournis au moyen d'un message enregistré ou d'un répondeur automatique); par la participation de météorologues à des émissions de radio; ou par l'intermédiaire d'un service continu d'information sur une fréquence radio spéciale (Radiométéo). En 1983-1984, les Canadiens ont adressé plus de 16 millions de demandes aux 64 bureaux météorologiques.

L'activité de recherche vise surtout les objectifs suivants : i) mettre au point et perfectionner des modèles numériques de l'atmosphère de manière à utiliser efficacement la puissance de calcul pour améliorer le service, et ii) trouver des moyens d'utiliser efficacement les données satellite. À l'heure actuelle, on s'efforce principalement de mettre au point des techniques de production automatique de prévisions météorologiques pour le lendemain et les jours suivants, ce qui permettrait aux météorologues des centres régionaux de raffiner leurs prévisions pour les premières vingt-quatre heures.

Les Services météorologiques profitent d'autres services de soutien, comme la formation opérationnelle d'un effectif pouvant atteindre 40 professionnels et 200 technologues, et la gestion et la planification des systèmes.

Le Service météorologique des Forces armées canadiennes (SFMAC) répond aux besoins du secteur militaire canadien aux chapitres de la météorologie et de l'océanographie. Le directeur du SFMAC et son effectif, qui comprend plus de 100 météorologues professionnels, sont prêtés au ministère de la Défense nationale (MDN) par Environnement Canada. Le soutien technique est assuré par des sous-officiers des Forces armées canadiennes. Les frais d'exploitation de cette organisation sont entièrement à la charge du MDN.

Les conditions atmosphériques ne connaissant pas de frontières politiques, les services météorologiques du monde doivent viser un niveau élevé de coordination et de collaboration pour pouvoir atteindre leurs objectifs. L'Organisation météorologique mondiale (OMM), organisme spécialisé relevant des Nations Unies, dans lequel le Canada joue un rôle important, a été créée à cette fin. Par leurs activités, d'autres organismes internationaux influent sur ce programme, notamment l'Organisation de l'aviation civile internationale, l'Organisation maritime internationale, l'OTAN et le NORAD.

Les activités reliées au Programme des services météorologiques ont aidé le Canada à revendiquer sa souveraineté territoriale sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique de même que dans le Nord. Ainsi, le fait que le Canada ait produit pendant un certain temps des prévisions météorologiques pour le secteur du banc Georges (zone marine dont le Canada et les États-Unis se disputent

l'occupation) et pour l'Extrême-Arctique a renforcé la position du Canada devant la Cour internationale de justice au sujet de ces territoires.

Le financement des services météorologiques incombe principalement au ministère de l'Environnement, mais les coûts supplémentaires inhérents aux services spécialisés pour l'aviation sont assumés par l'Administration canadienne des transports aériens (ministère des Transports) et ceux inhérents au service météorologique des Forces canadiennes, par le ministère de la Défense nationale.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers de $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires	83,421	88,439	88,362	88,452
F&E	49,563	52,150	51,713	49,255
Subventions	666	743	761	761
Immobilisations	14,429	15,294	15,569	16,109
TOTAL	**148,079**	**156,626**	**156,405**	**154,577**
Recettes	14,694	15,945	15,550	15,937
A.-P.	1,873	1,880	1,880	1,881

BÉNÉFICIAIRES

Comme les services météorologiques sont dispensés dans le but d'assurer la sécurité du public et de lui faciliter la vie, et pour favoriser le développement économique dans différents secteurs d'activité, pratiquement tous les Canadiens en tirent profit d'une certaine façon. Ainsi, la santé économique des industries du secteur primaire, telles que l'agriculture, la foresterie, l'énergie et les pêches, dépend en grande partie des services météorologiques. Dans d'autres secteurs, comme les transports, il faut tenir compte des facteurs météorologiques afin de garantir la sécurité au jour le jour.

Les travaux de recherche et de développement réalisés dans le cadre de ce programme ont entraîné la mise au point au Canada d'un certain nombre de produits de pointe commercialisés avec succès à l'étranger (par exemple, l'équipement de réception des signaux satellite fabriqué par la MDA Corporation de Vancouver).

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

Les services météorologiques maritimes et des glaces ont fait l'objet d'une vérification interne en 1982, vérification qui a donné lieu à très peu de constatations du point de vue opérationnel. Les clients (Transports Canada et Pêches et Océans) ont confirmé que les services fournis étaient nécessaires et qu'ils en étaient généralement satisfaits. Les vérificateurs ont décelé certaines lacunes dans les services destinés au Nord et aux installations de forage en haute mer, ainsi qu'un manque de planification stratégique et opérationnelle dans l'ensemble du SEA. Ils ont recommandé que le SEA examine son rôle et qu'il établisse une politique concernant les services à fournir et le financement nécessaire. La haute direction du SEA a considéré cet exercice comme une vérification de gestion complète donnant lieu à des observations très pertinentes et très utiles. Elle a fourni des réponses et des plans d'action fort détaillés pour donner suite aux recommandations.

En septembre et en octobre 1982, le cabinet Arthur Andersen and Company a effectué une vérification opérationnelle du Centre météorologique canadien (CMC) de Montréal pour le compte de la Direction de la vérification interne du ministère de l'Environnement. Voici les conclusions générales des vérificateurs :

> le CMC est organisé et géré de manière à offrir un service efficace et économique;
>
> la coordination des activités de planification, d'établissement des priorités et d'information est efficace entre les différentes installations et divisions;
>
> la communication entre le CMC et les centres météorologiques régionaux pourrait être améliorée en ce qui concerne les priorités de la Direction générale des services extérieurs et les produits et conseils du CMC.

Le SEA a accepté les recommandations de la Direction de la vérification interne, mais il en a rejeté deux et en a donné les raisons. Le sous-ministre s'est montré satisfait de la célérité avec laquelle le SEA a mis en oeuvre les recommandations contenues dans le rapport des vérificateurs.

En août 1983, le cabinet Arthur Andersen and Company a effectué une vérification opérationnelle dans la Direction générale des services extérieurs (Administration centrale) pour le compte de la Direction de la vérification interne d'Environnement Canada. Trois grands problèmes ont été décelés :

La Direction générale des services extérieurs devrait améliorer la qualité de ses données et sa capacité d'analyse afin de prendre de meilleures décisions concernant l'affectation des ressources.

Il faut mettre à jour et éprouver des plans d'urgence en cas de panne d'ordinateur ou de réseau de communication.

Il faut perfectionner la méthode courante de négociation et de gestion des nombreuses ententes conclues entre le SEA et la Direction générale des services extérieurs, d'une part, et des organismes extérieurs, d'autre part, pour la prestation de services.

Le SEA a accepté les recommandations et les suggestions des vérificateurs et il leur donne suite à la satisfaction de la Direction de la vérification interne.

Une étude interministérielle effectuée récemment (1983) sur le niveau des services météorologiques a révélé que le Service météorologique du Canada est essentiel, qu'il relève indéniablement du champ de compétence du gouvernement fédéral, qu'il est rentable et, enfin, qu'il était facile d'augmenter considérablement les services aux Canadiens sans engager beaucoup de dépenses supplémentaires. En effet, la demande de ces services a augmenté car le nombre annuel de contacts directs avec le public a atteint plus de 16 millions au cours des huit dernières années. Enfin, des critères ont été proposés pour l'établissement de services essentiels adéquats.

Le SEA s'est grandement inspiré de ce dernier rapport pour établir son plan à long terme. (En outre, ce plan, qui est en voie de révision, s'est également inspiré de beaucoup de recommandations formulées dans les différents rapports de vérification interne et externe.)

En mai 1984, le MDN et le SEA ont fait l'évaluation conjointe des services météorologiques et océanographiques des Forces armées canadiennes et ils ont constaté que les services fournis étaient généralement adéquats. On a envisagé la possibilité que le MDN possède son propre service météorologique, mais celle-ci a été rejetée. L'évaluation a pourtant révélé qu'il n'existe encore aucun programme océanographique cohérent à l'échelle fédérale. Les deux ministères ont accepté les recommandations des évaluateurs et ont commencé à leur donner suite.

Au début de 1985, le cabinet Arthur Andersen and Company a effectué une vérification opérationnelle des activités d'acquisition des données du SEA. L'étude est terminée, mais les gestionnaires du SEA n'ont pas encore achevé l'examen des résultats. Toutefois, le SEA a commencé à mettre en oeuvre plusieurs des recommandations formulées, même s'il conteste certaines des observations préliminaires des vérificateurs.

Le vérificateur général du Canada termine actuellement une vérification opérationnelle complète des activités du SEA. L'étude porte sur l'ensemble des services, mais elle touche principalement la production et la diffusion des prévisions météorologiques, qui constituent les activités principales et les plus coûteuses du SEA. Le rapport des vérificateurs sera achevé pendant l'été.

OBSERVATIONS

L'étendue et la diversité du territoire canadien posent de nombreux obstacles à la prestation efficace de services météorologiques à l'ensemble des citoyens. Considérons seulement que les températures peuvent varier entre -63°C et +46°C.

Le Programme des services météorologiques produit des prévisions publiques et marines touchant un territoire de plus de 124 millions de kilomètres carrés. Les services atmosphériques du Canada sont relativement peu importants par rapport à ceux d'autres pays ayant des caractères géographiques comparables (par exemple, la Chine, l'URSS et les États-Unis consacrent respectivement 61,000, 110,000 et 19,000 années-personnes à cette fin, tandis que le Canada n'y consacre que 2,336 années-personnes). L'envergure des réseaux canadiens de collecte des données est bien inférieure à celle des réseaux établis dans la plupart des pays industrialisés (par exemple, le Japon dispose de

1,550 stations d'observation météorologique synoptique alors que le Canada n'en compte que 280). La demande croissante de services - le nombre de demandes a connu une augmentation de 150 % et ces dix dernières années a été absorbée en grande partie par l'augmentation de l'efficacité et l'utilisation accrue de techniques modernes, comme les répondeurs téléphoniques automatiques. Toutefois, il importe surtout de définir ce qu'est un service approprié et de continuer d'offrir des services météorologiques modernes.

L'information météorologique est diffusée constamment au grand public et à de nombreux utilisateurs privés. Cette diffusion est assurée par tous les grands médias, comme la télévision, la radio et les journaux; elle occupe donc une grande partie de la scène publique.

Le conflit entre la demande de services météorologiques locaux et le besoin de rationalisation (c'est-à-dire la fermeture de certains bureaux météorologiques) découlant des contraintes budgétaires pose un problème politique important. Ainsi, des plans visant à modifier le programme du bureau météorologique de Gander (Terre-Neuve), et de fermer le bureau météorologique de North Bay (Ontario), ont dû été abandonnés par suite d'une décision politique. Néanmoins, le budget des services météorologiques a quand même été amputé en conséquence. Donc, la réaffectation des ressources est problématique lorsqu'on ne peut prendre les mesures techniques nécessaires pour tenir compte des compressions budgétaires.

Le Programme des services météorologiques se compose de deux grands éléments interdépendants :

a. le réseau d'observation (RO) et

b. le réseau de production et de diffusion des prévisions météorologiques (RPDPM).

Ensemble, le RO et le RPDPM et les activités de soutien qui leur sont associées représentent 75 à 80 % du budget total du SEA. Pour l'année financière de 1984-1985, le budget des services météorologiques est de 1,873 années-personnes et de 148,079,000 $.

D'ici à 1992, nombre d'installations servant à l'exécution du Programme des services météorologiques seront remplacées et améliorées, à la condition que les fonds nécessaires puissent être débloqués. Dans une présentation

faite au Conseil du Trésor en 1985 concernant sa Stratégie de remplacement des immobilisations, le SEA a demandé les fonds d'immobilisation suivants pour le remplacement systématique d'instruments météorologiques, de systèmes technologiques, de pièces d'équipement et de véhicules moteurs et pour l'entretien des installations de l'ensemble de ses services :

***(milliers $ courants)**

85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92
26,302	28,008	29,128	30,293	31,505	32,765	34,076

* Si les demandes de fonds sont approuvées, ces chiffres remplaceront ceux apparaissant au poste des immobilisations du tableau des dépenses du programme.

Il apparaît que la Stratégie de remplacement des immobilisations, mise en oeuvre en 1982, a permis la gestion plus efficace des immobilisations du SEA grâce à une meilleure coordination des activités de planification de leur remplacement, à des pratiques d'achat plus rentables et à l'établissement de conditions favorisant davantage la compétitivité des soumissionnaires et l'impartition de contrats de travaux de mise au point à l'industrie canadienne. En 1984, l'actif global du SEA était d'environ 246,310,000 $. La présentation au Conseil du Trésor de février 1982 n'a pas encore été approuvée parce qu'il faut tenir compte des nouvelles directives gouvernementales concernant les restrictions budgétaires.

Le SEA envisage également une plus grande automatisation de son réseau d'observation et la modernisation de son réseau de communication et de prévision d'ici au milieu des années 1990. Cette proposition, incluse dans son plan à long terme, se caractérise comme suit :

a. investissement à long terme (environ 150 millions de dollars sur dix ans, y compris les importantes dépenses initiales de développement);

b. augmentation de la productivité du personnel (économies d'environ 60 années-personnes);

c. affectation des années-personnes économisées à d'autres activités hautement prioritaires (en

particulier pour les prévisions spécialisées destinées aux agriculteurs);

d. augmentation de l'effort de prévision à petite échelle et à court terme;

e. intégration au réseau global d'observation de l'OMM.

Des recherches se poursuivent à Downsview et à Montréal en vue d'améliorer le service de prévision et les activités connexes de collecte et de traitement des données. Cela comprend la recherche numérique qui porte principalement sur l'élaboration de modèles informatiques de prévision à grande échelle des conditions physiques et dynamiques de l'atmosphère. Des méthodes de prévision sont également élaborées et mises en oeuvre à l'appui des services régionaux et locaux de prévision. Dans l'Arctique et en haute mer, l'accent est mis sur la prévision des conditions environnementales qui dépendent de facteurs atmosphériques (glaces, vagues provoquées par les vents, déplacement de nappes de pétrole, etc.) Des travaux de recherche sur les satellites météorologiques et de mise au point de radars météorologiques sont en cours. Ces derniers portent sur l'utilisation des radars de concert avec les données satellite et leur application directe pour la prévision à court terme de fortes tempêtes. La mise en service, en 1984, d'un nouvel ordinateur vectoriel, le CRAY 1, a permis une amélioration notable des prévisions.

En ce qui concerne le Réseau de production et de diffusion des prévisions météorologiques, le SEA s'est donné comme objectif, d'ici à 1995, de produire des prévisions plus précises pour le jour 1 (les 24 premières heures) et de centraliser la production automatique des prévisions pour le lendemain et les jours suivants au Centre météorologique canadien de Montréal. Entre 1986 et 1990, le SEA devrait ouvrir cinq autres centres météorologiques régionaux exploités par des météorologues professionnels (le nombre total de ces centres sera de 14, chacun étant pourvu d'un effectif moindre que les centres actuels). Les prévisions locales ainsi que les prévisions et les avertissements météorologiques pour le jour 1 seront mieux adaptés aux besoins précis des utilisateurs que les prévisions générales actuelles. Les facteurs clés qui permettent d'établir ces objectifs sont les progrès accomplis en météorologie et l'accessibilité de la haute technologie.

La valeur économique de l'information météorologique semble être bien connue. En 1983-1984, une estimation prudente de la valeur économique de premier ordre des prévisions météorologiques à courte échéance a permis de dégager les chiffres suivants :

Secteur d'activité	**Millions $**	**Rang ($)**
Agriculture	679.2 - 781.0	1
Construction	96.0 - 136.0	2
Pêches	32.9 - 40.0	7
Foresterie	90.2	5
Grand public et loisirs	100.0 - 200.0	3
Transports	57.6 - 61.0	6
Services publics	84.7 - 85.1	4
TOTAL	**1139.6 - 1391.1**	

Source : Economic Value of Weather Information in Canada, The DPA Group Inc., novembre 1984.

Remarque Ces chiffres peuvent être comparés au budget de 1983-1984 des services météorologiques, qui prévoyait des dépenses de 124 millions de dollars. D'après cette comparaison, le ratio avantages-coûts minimal des services est d'environ 10 sur 1.

La sécurité est peut-être le principal avantage, non quantifiable, des prévisions météorologiques à courte échéance. La sécurité revêt une importance relativement plus grande dans les secteurs des transports, des pêches et des loisirs que dans les autres secteurs.

Un sondage CROP (Centre de recherche d'opinion publique) effectué entre le 17 septembre et le 5 octobre 1984 auprès d'un échantillon représentatif de Canadiens révèle que 44 % des répondants consultent les prévisions météorologiques souvent ou très souvent avant de planifier des activités récréatives. Si l'on évalue à 10 $ par adulte par année les avantages des prévisions, celles-ci auraient une valeur annuelle totale de 77 millions de dollars au chapitre des loisirs. L'enquête révèle également que 80 % des Canadiens obtiennent l'information météorologique par la radio ou la télévision et, beaucoup moins souvent,

par les journaux. Environ la moitié des répondants estimaient que les prévisions sont plus exactes aujourd'hui qu'il y a dix ans.

En 1983, le SEA a reçu environ 15.1 millions de demandes d'information météorologique et climatique. Environ 13 millions de ces demandes venaient du grand public et la plupart ont été traitées par répondeur automatique. Toutefois, la plupart des Canadiens reçoivent l'information météorologique par les médias plutôt que par téléphone.

Toujours en 1983, le SEA a formé un groupe de travail sur le niveau des services météorologiques. Ce groupe, conseillé par un comité principal représentant 14 ministères et organismes différents, a défini les services essentiels comme les services indispensables à la mission du Ministère, en fonction des critères généraux suivants :

mission législative

considérations historiques

demandes et attentes

capacité de répondre aux demandes

avantages pour la société

nécessité d'assurer une présence fédérale

À partir de ces critères, quatre services essentiels ont été définis :

a. les services fournis à tous les Canadiens, comme les avis et avertissements météorologiques, l'information météorologique courante, les prévisions et les services de consultation;

b. les services d'urgence nécessaires pour garantir la sécurité du public et protéger l'environnement;

c. les services nécessaires pour le respect des engagements pris envers l'OMM;

d. le maintien de l'accessibilité à la base de données.

Le Groupe de travail a conclu que dans le cas des services non destinés au grand public, les autres ministères intéressés (fédéraux et provinciaux) devraient déterminer les besoins, obtenir les ressources nécessaires et diffuser l'information. Toute décision visant à faire payer ces services par les utilisateurs devrait être prise par les ministères en question. Par ailleurs, en l'absence d'autres sources viables de financement, le SEA devrait fournir le service en récupérant entièrement les coûts.

Le Groupe de travail a défini le "niveau" des services essentiels en fonction de deux éléments : la portée et la qualité. Le premier élément décrit le type de service, le destinataire et l'endroit où il est fourni tandis que la qualité correspond à la précision, à l'opportunité et à l'utilité du service. Le Groupe de travail a conclu que les critères généraux établis pour décider du niveau de service à fournir sont appropriés parce qu'ils permettent d'avancer une définition dynamique plutôt que statique. L'approche dynamique s'est imposée à cause de l'évolution rapide des besoins sociaux et des sciences et des techniques. La détermination du niveau approprié de services météorologiques essentiels est fondée sur trois ensembles de critères :

a. considérations sociales (notamment l'influence des éléments météorologiques sur l'exécution des activités et les avantages potentiels de l'information météorologique);

b. considérations météorologiques et technologiques (par exemple, les possibilités offertes au stade actuel d'évolution de la science);

c. considérations gouvernementales (par exemple, les politiques fiscales et économiques, les politiques de développement régional, les engagements internationaux, les langues officielles et la conjoncture politique).

Le Groupe de travail a constaté que le Nord du Canada, y compris la partie septentrionale de la plupart des provinces, était la région où la demande en services météorologiques était la moins satisfaite et où les besoins étaient les plus pressants. Les besoins se justifiaient pour des raisons politiques à l'échelle régionale, de sécurité, de demande, de protection environnementale, de développement économique et de recherche scientifique. De

plus, il faut obtenir plus de données dans le Nord du Canada afin d'étudier les systèmes météorologiques qui s'y manifestent, mais qui touchent l'ensemble du territoire, et de prévoir leur évolution.

Le SEA lui-même a conclu que le niveau des services qu'il fournit actuellement est approprié. Par conséquent, toute demande de nouveaux services qui ne peut être satisfaite par la réaffectation des ressources existantes, par l'obtention de nouvelles ressources fédérales, par des ententes de collaboration avec d'autres organismes ou par le secteur privé seront fournis selon le principe de la récupération des coûts (The AES in 1990 - A Strategic Concept). Le SEA a également conclu que son champ de responsabilité visant le soutien de l'économie nationale est celui qui se prête le mieux à une modification du degré de participation directe du SEA. En effet, il a constaté que c'est là que la demande prévue en nouveaux services et que le potentiel de récupération des coûts sont le plus élevés, ce qui pourra intéresser le secteur privé.

La Commission royale sur le désastre de l'Ocean Ranger a formulé plusieurs recommandations qui touchent le Programme des services météorologiques du SEA. Ces recommandations soulignent généralement les besoins suivants :

La nécessité d'adopter un système standard de transmission d'observations et de prévision météorologique et d'en informer les intéressés.

La nécessité pour le personnel des installations de forage de produire des rapports écrits sur les mesures prises, ou expliquant pourquoi aucune mesure n'a été prise, dans les cas où les prévisions annonçaient des conditions environnementales nécessitant des mesures défensives ou d'urgence.

La nécessité d'utiliser un système de mesures uniformes dans tous les rapports afin d'éviter toute confusion et malentendu.

Le SEA et l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (APGTC) se sont consultés et ont collaboré pour donner suite aux recommandations de la Commission. Les services météorologiques du SEA n'ont eu à absorber aucune nouvelle demande importante.

La Commission LeBlond, formée pour enquêter sur les conséquences de la tempête qui a frappé la côte ouest le 12 octobre 1984, a formulé un certain nombre de recommandations en vue de l'augmentation des services météorologiques. Environnement Canada a donné suite à 10 des 19 recommandations contenues dans le rapport. Parmi les programmes et les activités qui seront mis en oeuvre immédiatement, les suivants touchent le SEA :

- augmentation du nombre d'observations météorologiques en provenance des navires fédéraux
- coordination de l'ouverture et de la fermeture de la pêche, notamment de la pêche au saumon
- augmentation des recherches sur les causes des fortes tempêtes du Pacifique
- échange direct d'observations météorologiques avec la flotte de pêche
- création d'un poste de prévision météorologique maritime au Centre météorologique du Pacifique
- mise sur pied d'un service de prévision de l'état de la mer (vagues)
- amélioration des systèmes de communication entre les gouvernements
- augmentation du nombre de stations météorologiques automatiques
- mise en service de bouées météorologiques ancrées en haute mer.

Les neuf autres recommandations de la Commission font l'objet d'un examen attentif quant aux moyens techniques et financiers de les mettre en oeuvre et à leur coût. Le SEA a dû engager environ 1 million de dollars de son budget de 1985-1986 pour appliquer les mesures qu'il s'est engagé à prendre jusqu'à maintenant.

Le SEA collabore étroitement avec les ministères des Transports et de la Défense nationale (MDN) afin de fournir des services météorologiques de base au secteur de l'aviation et aux Forces armées. Un certain nombre d'accords de travail ont été élaborés pour maximiser

l'efficacité et répondre aux besoins des clients; ces accords sont énoncés dans des protocoles d'entente conclus entre les trois intervenants. Les arrangements relatifs à la récupération des coûts et au prêt d'années-personnes (par exemple, 113 années-personnes ont été prêtées au MDN à des fins militaires) satisfont généralement toutes les parties.

À l'heure actuelle, environ 15 millions de dollars sont récupérés, surtout d'autres ministères, dans le cadre du programme. Une analyse détaillée est en cours en vue d'élaborer des plans précis pour récupérer une plus grande partie des coûts afin de respecter les récentes directives du nouveau gouvernement. On a remarqué que parmi les secteurs où la récupération des coûts pourrait être la plus réalisable, beaucoup sont les plus propices à la privatisation totale ou partielle des services.

Les services privés de consultation et d'information météorologique des États-Unis suscitent de plus en plus d'intérêt et sont de plus en plus utilisés au Canada. Ce phénomène est un sujet de préoccupation pour le SEA, qui ne peut répondre à la multitude de demandes locales de services spéciaux. Néanmoins, les gestionnaires du SEA interviewés semblent douter que les experts-conseils en météorologie du Canada puissent concurrencer les sociétés américaines et les filiales canadiennes de sociétés américaines.

Les membres de l'équipe d'auto-évaluation d'Environnement Canada ont mené environ 40 interviews téléphoniques auprès d'utilisateurs des services météorologiques des secteurs privé et public. Les participants étaient généralement satisfaits des services du SEA, bien que des plaintes aient été exprimées, notamment les suivantes :

- le service aux régions éloignées devrait être amélioré
- l'accès à l'information est difficile, en particulier l'accès aux ordinateurs
- les prévisions devraient être plus exactes
- il faudrait établir davantage de stations météorologiques

- les experts-conseils du secteur privé n'ont pas suffisamment de travail

- il faudrait fournir plus de services aux installations de forage en haute mer (services des glaces, de météorologie et d'océanographie)

- l'accès téléphonique est difficile (les lignes sont trop occupées)

Grâce à sa collaboration avec l'Organisation météorologique mondiale (OMM) des Nations Unies, le Canada, caractérisé par sa grande superficie et la faible densité de son réseau de collecte de l'information, a pu tirer profit des données et de l'expertise scientifique d'autres pays en matière de prévision météorologique. De plus, nous avons profité grandement du programme météorologique des États-Unis, en particulier des données transmises par les satellites météorologiques américains. Par ailleurs, le Canada a apporté une grande contribution au développement de la prévision météorologique numérique par l'intermédiaire du Centre météorologique canadien et a participé à la Veille météorologique mondiale, surtout en fournissant des données sur l'Arctique.

ANALYSE

L'objectif énoncé est valable.

En règle générale, le SEA est bien géré et il poursuit une vocation utilitaire, malgré certains commentaires négatifs formulés dans des rapports de vérification. Toutefois, certaines questions méritent un examen plus attentif; elles sont traitées dans les paragraphes suivants.

L'infrastructure de base nécessaire à la prestation des services météorologiques essentiels est solide et elle répond généralement aux besoins des secteurs public et privé. En outre, le SEA a articulé clairement ses objectifs à long terme et sa stratégie de modernisation de l'infrastructure pour tirer profit de l'automatisation et des progrès accomplis dans les sciences et techniques. Ses objectifs et sa raison d'être ont un fondement solide et devraient être maintenus, même au risque d'augmenter les investissements en période de compressions budgétaires. Et, ce faisant, le SEA aura une belle occasion d'aligner son programme de modernisation sur d'autres objectifs fédéraux,

comme la stimulation du secteur canadien de la haute technologie et le développement du potentiel du secteur privé.

Le rôle du SEA dans la prestation de services météorologiques spécialisés aux secteurs économiques qui en dépendent fait l'objet d'examens internes poussés sur le plan de la politique, et de consultations externes. Étant donné que le SEA offre un service "global" et qu'il a besoin d'une importante infrastructure pour ce faire, il peut apporter un soutien à des secteurs économiques comme l'agriculture et la foresterie en engageant des dépenses supplémentaires relativement faibles. Ainsi, en assumant ses responsabilités fondamentales vis-à-vis du public et des secteurs relevant du gouvernement fédéral (transports aériens et maritimes, défense nationale et exercice de la souveraineté, et échanges internationaux), le Service a pu répondre à d'autres besoins de façon économique.

Le rôle dominant que le SEA a joué dans la prestation de services météorologiques à la population canadienne a probablement entravé, dans une certaine mesure, le développement de services météorologiques privés. Au Canada, la demande en services météorologiques spécialisés n'a pas été et, jusqu'à un certain point, n'est pas encore assez forte pour produire un essor important dans le secteur privé. Toutefois, l'évolution qu'ont connue les sciences et les techniques au cours des dernières décennies, alliée à l'augmentation de la demande de services météorologiques dans les secteurs public et privé, semble favoriser un revirement de la situation. On étudie actuellement le potentiel du secteur privé en cette matière. Étant donné que le marché américain des services météorologiques est beaucoup plus vaste et qu'en conséquence, le potentiel du secteur privé y est beaucoup plus élevé et perfectionné, le Canada fait face à un dilemme car les entreprises américaines envahissent de plus en plus le marché canadien. Le SEA doit se montrer plus énergique pour soutenir le développement du secteur privé canadien, notamment par l'élaboration de stratégies et de plans précis comportant des échéances et des objectifs définis.

Comme le Parlement n'approuve les dépenses du SEA que si elles proviennent d'un manque à gagner dans les services prévus au budget A, cela incite fortement le Service à produire des recettes, au détriment du développement du secteur privé. Sans compter que les activités qui pourraient être les plus lucratives sont les plus propices à

la privatisation. Le SEA peut fournir des services très peu coûteux à de nombreux marchés d'information météorologique spécialisés parce qu'il peut utiliser ses infrastructures sans engager de dépenses supplémentaires importantes.

Le Nord canadien, y compris la partie nord de certaines provinces, est une région où le SEA pourrait être appelé à jouer un plus grand rôle. Toutefois, il ne semble pas exister d'analyses adéquates des mesures précises qu'il faudra prendre pour répondre à ce besoin, ni du rôle que le SEA et le secteur privé devraient jouer. La détermination du niveau de services à fournir dans le Nord nécessite un examen attentif et la consultation de tous les intéressés.

Certaines provinces qui sont actives dans le domaine météorologique ont souligné le manque de consultation et de collaboration concernant les dossiers d'intérêt mutuel. L'établissement de mécanismes de consultation bien définis avec les provinces améliorerait les relations.

L'ajustement qu'il faut faire, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du SEA, pour mettre en oeuvre le programme de modernisation, développer la haute technologie canadienne et le potentiel du secteur privé du point de vue de la météorologie, et pour rationaliser l'infrastructure du Service en fonction des impératifs budgétaires gouvernementaux, exige un niveau élevé d'interaction et de compréhension entre les parties intéressées (c'est-à-dire, le public, l'industrie, les intervenants politiques et Environnement Canada). Les tentatives visant à fermer des stations météorologiques ou à modifier les services n'ont pas réussi. De nouvelles approches sont nécessaires. Pour opérer les changements de cap qui s'imposent, le SEA doit pouvoir utiliser les ressources de façon optimale tout en portant une grande attention aux opinions exprimées dans les secteurs public et privé.

Au chapitre des communications, le SEA semble faire très bonne figure. L'accès à l'information météorologique par les médias ou par téléphone a évolué au gré des progrès technologiques. Vu que la diffusion par les médias d'avertissements de phénomènes météorologiques dangereux, comme des tornades, des blizzards, etc., est essentielle au SEA pour remplir son mandat relatif à la sécurité publique, il importe que les médias diffusent cette information rapidement. Bien qu'il soit difficile d'imaginer que ceux-ci ne le fassent, le Conseil de la radiodiffusion et

des télécommunications canadiennes (CRTC) pourrait quand même en faire une condition préalable à l'octroi d'une licence de diffusion.

La prestation de services météorologiques est une activité qui nécessite d'importantes ressources humaines et financières. Ces services peuvent être augmentés au cours des dix prochaines années par l'application appropriée des progrès dans la recherche météorologique, la télédétection et les techniques informatiques et de communications, de concert avec un perfectionnement équivalent du personnel en cause.

Les entreprises canadiennes qui ont participé à l'effort d'automatisation du SEA ont développé des techniques de pointe et ont pu ainsi se tailler une place de choix dans le marché international. Par exemple, la MDA Corporation de Vancouver est devenue l'un des principaux fabricants d'équipements de réception de données par satellite. Selon les prévisions, l'automatisation des réseaux d'observation météorologique et de traitement des données de prévision du SEA permettra de créer 800 années-personnes dans l'industrie canadienne de la haute technologie, de sorte que plus d'entreprises deviendraient concurrentielles sur les marchés internationaux.

Bien que le SEA ait effectué un certain nombre d'études et ait déployé des efforts pour établir des critères concernant le niveau approprié des services météorologiques essentiels, cette question fondamentale n'est pas bien définie. Les travaux du groupe chargé de déterminer les critères en cette matière ont été utiles, mais ses conclusions ne sont pas assez précises pour être appliquées par les services d'exploitation. Il est important de régler ce problème car l'automatisation et la modernisation de l'infrastructure de base du SEA devraient permettre des économies d'années-personnes qui pourraient être réaffectées aux services météorologiques spéciaux à l'intention de certains secteurs économiques (comme celui de l'agriculture). Le Groupe d'étude ne croit pas que cela se produira automatiquement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre en oeuvre les mesures suivantes :

a. En ce qui concerne le niveau de services :

Au cours des six prochains mois, établir, en consultation avec les intéressés des secteurs gouvernemental et non gouvernemental, des critères précis visant à déterminer quels services essentiels devraient être assurés par le SEA.

Pour les services non destinés au grand public, charger d'autres ministères de déterminer les besoins et d'obtenir les ressources nécessaires. (C'est également la conclusion du groupe chargé d'étudier le niveau des services météorologiques.) Le SEA devrait fournir le service en récupérant entièrement les coûts lorsqu'il n'existe aucun service viable ou aucune possibilité de développement raisonnable dans le secteur privé. Cette recommandation implique également que les ministères desservent une circonscription qui profite déjà de services spéciaux du SEA (par exemple, l'Administration canadienne du transport maritime de Transports Canada, le ministère de l'Agriculture et le Service canadien des forêts) devraient considérer la récupération des coûts. Ces ministères devraient être responsables de la récupération des coûts auprès des clients desservis.

Pour la prestation de services spéciaux et élargis, qui sont fournis au public sur demande et qui ne peuvent être assurés par le secteur privé, le SEA devrait s'occuper de récupérer entièrement les coûts. (Le SEA effectue actuellement une analyse de ces services et de leurs coûts.)

b. Entreprendre sans délai une analyse complète des services dans le Nord, en consultation avec les intéressés des secteurs gouvernemental et non gouvernemental, et présenter un rapport au gouvernement dans les six prochains mois avec des recommandations sur le niveau de services qui devrait être fourni.

c. Instaurer sans délai des mécanismes officiels de consultation avec les provinces intéressées, en

vue de la mise sur pied et de l'exécution d'activités mixtes en météorologie.

d. Mettre en oeuvre les plans d'automatisation et de modernisation, qui devront être réalisés d'ici au milieu des années 1990, plans visant à établir un service météorologique moderne répondant aux besoins. Cette action devrait être planifiée en visant la participation et le développement maximaux de l'industrie canadienne de la haute technologie. Les économies de ressources réalisées ne devraient pas être automatiquement réaffectées dans le SEA. La mise en oeuvre complète de cette recommandation permettrait une économie de 60 années-personnes.

e. En ce qui concerne la production de recettes et le développement du secteur privé, afin d'éliminer les conflits entre l'objectif de la production de revenus et celui du développement du secteur privé :

que les objectifs de production de recettes permettent explicitement au SEA de renoncer aux occasions de réaliser des revenus lorsque le développement du secteur privé est possible; et

que le SEA entreprenne sans délai l'élaboration d'un plan et d'une stratégie spécifiques comportant des échéances et des objectifs définis en vue d'encourager le secteur privé canadien à fournir des services météorologiques spécialisés.

f. Modifier en priorité la loi sur le CRTC pour que cet organisme pose comme condition préalable à l'octroi d'une licence que les diffuseurs communiquent immédiatement les avertissements de tempête émis par le SEA.

g. Il faudrait appliquer les mesures d'économie préalablement établies : fermer le bureau météorologique de North Bay et réduire le programme de Gander en déménageant le centre météorologique à St-John's. Tout autre projet de fermeture qui ne réduit pas la qualité des services devrait également être appuyé.

SERVICES DES GLACES

OBJECTIFS

Fournir des renseignements et des conseils sur les glaces à l'échelle régionale afin d'assurer la sécurité des Canadiens et de leurs biens, de soutenir les activités économiques et de protéger l'environnement.

Fournir à la Garde côtière canadienne des renseignements et des conseils détaillés sur les glaces dont elle a besoin pour garantir la sécurité et l'efficacité du transport maritime dans les eaux englacées.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'organisation du gouvernement (1979), article 6, alinéa 1, paragraphe a).

DESCRIPTION

Les activités des Services des glaces sont les suivantes : observation des glaces à partir d'aéronefs nolisés et d'un nouveau DASH-7 à autonomie augmentée, de stations côtières et de navires, et de satellites; production de renseignements et de prévisions actuels sur les glaces à l'intention des secteurs de la navigation, de la pêche et de l'exploitation des ressources en haute mer concernant les principaux plans d'eau du Canada (cours d'eau et lacs) ainsi que les eaux arctiques et côtières; et maintien d'archives sur la climatologie des glaces servant à la planification de toute activité influencée par l'état des glaces, comme les forages dans l'Arctique et en haute mer. Les services de prévisions des glaces sont étroitement liés au Programme des services météorologiques, avec lequel ils partagent l'infrastructure (par exemple, le réseau de communications, les services informatiques, les services de formation, etc.).

Les Services des glaces fournissent des renseignements et des prévisions sur les glaces à différents groupes d'utilisateurs en produisant 3,000 cartes d'analyse de l'état des glaces et 30 prévisions saisonnières à longue échéance et en répondant à des demandes précises. De plus, les Services répondent à quelque 2,500 demandes de prévision de l'état des glaces et 1,500 demandes de données sur la climatologie des glaces. Des dépenses d'environ 20,000 $

sont récupérées par la vente des cartes des glaces. Les autorités étudient actuellement la possibilité d'augmenter les recettes.

À l'appui de cette activité, Environnement Canada poursuit des recherches en vue de perfectionner les techniques de prévision et de télédétection des glaces. Les ressources nécessaires proviennent des services mêmes ainsi que d'autres programmes fédéraux de recherche-développement, notamment ceux concernant l'énergie et l'Arctique, et la Garde côtière canadienne.

Le Programme est en voie d'expansion : en 1987-1988, il comprendra la surveillance détaillée des icebergs et des services étendus dans l'Arctique à l'appui des activités d'extraction du pétrole et du gaz dans cette région et sur la côte de l'Atlantique. Un DASH-7 à autonomie augmentée appartenant au ministère des Transports et un nouvel équipement permettant une surveillance et des communications améliorées contribueront à fournir ces nouveaux services. La projection des dépenses pour 1985-1986 tient compte de l'augmentation des coûts de fonctionnement et des nouveaux coûts d'investissement inhérents à ces services.

Une grande partie des dépenses du Programme sont récupérées (61.6 % en 1984-1985), surtout de la Garde côtière canadienne qui a besoin de ces services pour ses activités de surveillance.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires	2,969	3,138	3,138	3,138
F&E	17,489	21,744	21,527	21,881
Subventions et contributions	218	218	218	218
Immobilisations	2,548	4,042	3,513	3,042
TOTAL	**23,224**	**29,142**	**28,396**	**28,279**
Recettes	14,301	15,658	15,658	15,658
A.-P.	64	66	66	66

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux intéressés dans les Services des glaces ou qui en bénéficient le plus opèrent dans l'Arctique, sur la côte est et dans la région des Grands Lacs :

Garde côtière canadienne - sécurité du transport maritime

Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada - établissement de critères de protection de l'environnement pour l'industrie d'exploitation des ressources extracôtières

Administration de la voie maritime du Saint-Laurent - optimisation de la saison de navigation dans la voie maritime

Industrie d'exploitation des ressources extracôtières - optimisation de l'exploitation des installations de forage

Industrie maritime - prévention des dommages aux navires

Industrie de la pêche - optimisation des pêches

Industrie canadienne - commercialisation d'équipements mis au point dans le cadre de travaux de recherche conjoints

Communauté internationale - accords bilatéraux entre le Canada, les États-Unis et le Danemark concernant l'échange d'informations sur les glaces

Les activités de surveillance aérienne des glaces renforcent les revendications du Canada concernant sa souveraineté sur la côte est et dans l'Arctique.

Le secteur privé profite d'autres retombées, comme le nolisement d'aéronefs pour la surveillance des glaces et l'utilisation par les experts-conseils de données sur les glaces pour la prestation de services spéciaux à leurs clients.

L'industrie du transport maritime vise, dans la mesure du possible, à maintenir la saison de navigation ouverte à longueur d'année dans le bas Saint-Laurent et le golfe du Saint-Laurent. Les Services des glaces aident à atteindre cet objectif, et leurs retombées économiques, notamment par la réduction des dommages et des frais d'assurance, ont été estimées à 230 millions de dollars (1984-1985) (Price-Waterhouse, 1982).

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

D'après l'examen des services météorologiques maritimes et des Services des glaces, effectué en 1982, la principale faille du SEA est la difficulté qu'il a à s'adapter au changement (par exemple, il tarde à accroître les services destinés à l'industrie de l'exploitation des ressources dans le Nord et en mer).

Le Conseil du Trésor, qui a étudié en 1981 la possibilité de privatiser les Services des glaces, a conclu qu'il fallait exercer un important contrôle central de ces activités et favoriser une forte participation du secteur privé par l'attribution de contrats.

OBSERVATIONS

L'objectif énoncé est très général et il ne fait pas mention du service de base qui devrait être fourni à même l'assiette fiscale fédérale.

Une grande partie des dépenses sont récupérées, principalement celles inhérentes à l'observation des glaces, qui sont payées par la Garde côtière canadienne, mais celle-ci ne récupère pas ces coûts directement des utilisateurs. Les frais de surveillance des glaces se rapportent surtout au nolisement d'aéronefs privés (58 millions de dollars prévus pour la période comprise entre 1982 et 1987).

L'application de nouvelles techniques de surveillance et de communication facilitera grandement la production et la diffusion des prévisions. Déjà, l'utilisation de plus en plus poussée des données satellitaires a fait baisser les heures de surveillance aérienne de 4,000 à 2,200 et la période de production et de diffusion des données de

40 heures à une période de 16 à 24 heures. L'objectif consiste à fournir l'information moins de six heures après la réception des données.

À cause de l'expansion des activités d'exploitation des ressources arctiques, il importe d'appliquer un programme complet de surveillance des glaces dans le Nord.

Tous les travaux de recherche (532,000 $) sont utilitaires et la plupart sont commandés à des experts-conseils privés qui prennent en charge les études sur le terrain et la gestion des travaux (par exemple, la mise au point d'un radiomètre imageur à hyperfréquences aéroporté). Les fonds consacrés à la recherche proviennent du budget du SEA et de sources extérieures (Garde côtière canadienne).

ANALYSE

Les entretiens que nous avons eus avec certains clients nous ont convaincus que le Programme des services des glaces est bien accepté et bien administré et que ses responsables offrent des services de qualité et entretiennent de bonnes relations avec les bénéficiaires.

La capacité du secteur privé de fournir des services spéciaux aux clients, dont le principal est l'industrie de l'exploitation des ressources extracôtières, augmente rapidement. La Direction des services des glaces confie beaucoup de travaux sur le terrain au secteur privé et se limite à produire des prévisions des glaces à l'échelle régionale. Les experts-conseils privés et les clients estiment que les champs de responsabilité sont partagés adéquatement. Les deux secteurs n'hésitent pas à échanger des données pour leur avantage réciproque. Nous estimons que le partage actuel des responsabilités entre les secteurs public et privé est approprié.

Une grande partie des coûts du programme est récupérée et presque totalement de la Garde côtière canadienne (14.3 millions de dollars en 1984-1985). D'autres organismes clients, comme l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (APGTC) et le ministère des Pêches et des Océans (P&O) ne contribuent pas financièrement au programme. Il faudrait faire payer une partie des coûts à ces deux organismes, qui ont un mandat précis sur le plan de la réglementation.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande donc au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme tel qu'il est actuellement, ce qui comprend l'amélioration des activités de télédétection et de communication. Il faudrait mener une étude afin de déterminer le niveau du service d'information régionale sur les glaces que le SEA devrait fournir. Les organismes clients et les autres clients devraient engager les fonds nécessaires pour la prestation de services supplémentaires qui leur sont destinés, comme c'est le cas actuellement pour la GCC. Il faudrait continuer de confier la prestation des services locaux et spéciaux des glaces au secteur privé et à développer un programme intégré et complémentaire des Services des glaces.

SERVICES RELATIFS À LA QUALITÉ DE L'AIR ET RECHERCHE ATMOSPHÉRIQUE

OBJECTIFS

Acquérir ou mettre à jour les connaissances scientifiques sur les processus atmosphériques et sur la chimie et la structure de l'atmosphère, de façon à permettre au gouvernement canadien d'étudier en temps opportun les problèmes régionaux, nationaux et mondiaux relatifs à la qualité de l'air; et coordonner les activités nationales de recherche sur le transport à distance des polluants atmosphériques.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'organisation du gouvernement (1979)
Loi sur les renseignements relatifs aux modifications du temps (1974)

DESCRIPTION

Il convient de noter que ce programme ne regroupe pas toutes les activités de recherche du Service de l'environnement atmosphérique (SEA). Les programmes de recherche des services météorologiques touchant les observations météorologiques, les observations de l'état des glaces et de la mer et les prévisions météorologiques font partie du Programme des services météorologiques d'Environnement Canada. De même, les activités de recherche sur le climat et les glaces font partie des programmes des services climatiques et des glaces du Ministère.

Le Programme des services relatifs à la qualité de l'air et de recherche atmosphérique comprend des activités de recherche et de développement utilitaires visant à augmenter les connaissances sur les processus physiques et chimiques de l'atmosphère et de leurs composantes afin d'étudier adéquatement les aspects scientifiques des questions environnementales.

Les informations et les connaissances scientifiques obtenues dans le cadre de ce programme aident les responsables de l'élaboration des politiques gouvernementales à déterminer et à comprendre les problèmes environnementaux potentiels et à surveiller leur évolution, et à élaborer des mesures correctives ou préventives, entre

autres par la négociation d'accords fédéraux-provinciaux ou internationaux, ou les deux. Le programme touche, en priorité, les questions environnementales suivantes :

transport à distance des polluants atmosphériques (TADPA)
précipitations acides
couche d'ozone
substances chimiques toxiques
énergie renouvelable
changements de climat

Les activités des Services relatifs à la qualité de l'air et de recherche atmosphérique incombent à deux directions :

Direction de la recherche sur les processus atmosphériques : cette Direction poursuit des recherches sur la composition et les processus de la haute atmosphère (y compris des questions névralgiques comme les modifications de la couche d'ozone), la physique des nuages, les modifications du temps, le rayonnement atmosphérique et l'énergie solaire.

Direction de la recherche sur la qualité de l'air et sur l'interaction des milieux : cette Direction étudie les caractéristiques des facteurs chimiques et physiques de l'atmosphère près de la surface où ceux-ci influent sur l'interaction air-eau-glace-terre; la dispersion, la transformation et le dépôt des polluants atmosphériques sur de courtes et de longues distances; l'interaction de ces polluants avec l'hydrosphère et la biosphère; l'élaboration de critères relatifs à la qualité de l'air et d'objectifs nationaux relatifs à la qualité de l'air ambiant. La Direction poursuit nombre de ses activités en étroite collaboration avec les provinces (par exemple, le Comité fédéral-provincial de recherche et de surveillance du TADPA) et d'autres pays.

La plupart des renseignements obtenus à la suite des travaux de recherche-développement sont diffusés sous forme d'articles et de rapports scientifiques et de publications ministérielles et au cours de conférences et d'ateliers scientifiques. Puisqu'elles sont utilitaires, certaines des activités de recherche-développement ont permis la mise au point de nouveaux instruments d'étude des processus atmosphériques, instruments qui ont été commercialisés par

l'industrie canadienne. On a mis au point récemment un héliophotomètre que l'astronaute Marc Garneau a utilisé pour prendre des mesures de la couche d'ozone à partir de la navette spatiale.

Les crédits affectés au Programme proviennent en grande partie du budget du Ministère, mais certains fonds proviennent des programmes de recherche sur l'énergie, l'espace et le TADPA.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires	5,557	6,453	6,453	6,453
F&E	3,375	5,457	5,043	5,241
Subventions	142	273	369	341
Immobilisations	2,529	2,920	2,919	2,919
TOTAL	**11,603**	**15,103**	**15,144**	**14,954**
Recettes	157	157	157	157
A.-P.	111	122	122	122

Remarque Les chiffres de 84/85 proviennent du budget principal. Les ajustements au budget de 84/85 apportés dans le budget supplémentaire au titre de la TADPA n'apparaissent pas dans le tableau. Le niveau réel des dépenses pour 84/85 est plus proche de celui qui est montré dans le budget des dépenses de 85/86 ci-dessus.

BÉNÉFICIAIRES

À l'échelle du Ministère et du gouvernement fédéral, les résultats du programme servent à soutenir et à élaborer des politiques sur les questions scientifiques, les programmes de réglementation et les critères relatifs à la qualité de l'air. Ils soutiennent la position du gouvernement fédéral dans ses négociations avec les provinces, les États-Unis et d'autres pays concernant la lutte contre les précipitations acides (par exemple, l'établissement d'un seuil annuel de dépôts acides de 20 kilogrammes par hectare). En outre, les provinces bénéficient des produits de R-D pour l'établissement de critères relatifs à la qualité de l'air, de l'expertise d'organisations internationales, comme l'Organisation

météorologique mondiale (OMM), et du Programme des Nations Unies pour l'environnement sous forme d'expertise et de recherches canadiennes. Le secteur privé profite également des retombées du programme sous forme de contrats (1,620,000 $) et par la commercialisation d'instruments atmosphériques mis au point par le SEA. Enfin, les universités profitent de subventions de recherche (120,000 $).

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

Selon un contrôle interne de la qualité effectué par la Société royale du Canada, la recherche sur les précipitations acides et le TAPDA effectuée dans le cadre de ce programme est complète, bien conçue et généralement bien gérée. La qualité de la recherche était considérée comme très élevée.

OBSERVATIONS

L'objectif est valable et il traduit la nature des activités accomplies dans le cadre de ce programme.

Le programme ne comprend pas toutes les activités de recherche du SEA. La recherche pour les services météorologiques (67.4 années-personnes, 5,570,000 $), la recherche climatique (20.5 années-personnes, 1,269,800 $) et la recherche sur les glaces (2 années-personnes, 532,000 $) ne sont pas incluses. Outre la recherche sur la qualité de l'air et les processus atmosphériques, la Direction générale de la recherche atmosphérique est responsable de la gestion et de la direction de la recherche des services météorologiques et de certains travaux de recherche climatique.

Au Canada, la recherche météorologique est effectuée principalement par le SEA, l'Alberta Research Council et les universités. Une étude commandée par le SEA (K. Nishmas, Université McGill, 1985) révèle que le gouvernement a consacré plus de 21 millions de dollars pour la recherche atmosphérique en 1984-1985. La part du SEA à ce poste est de 14.1 millions de dollars, principalement pour le Programme des services relatifs à la qualité de l'air et de recherche atmosphérique (11.6 millions de dollars). L'auteur de l'étude conclut qu'il faut entreprendre des discussions franches et constructives sur le volume et la qualité actuels de la recherche atmosphérique et sur les

mesures à prendre. Plusieurs bénéficiaires ont souligné l'utilité des ateliers qui ont été tenus régulièrement à cette fin, mais qui ont été abandonnés.

Une partie de la recherche effectuée par le SEA est destinée directement à la mise au point d'équipements spéciaux en vue d'améliorer ses services atmosphériques. Le SEA s'occupe de la recherche fondamentale, mais les travaux ultérieurs de mise au point sont effectués en vertu de contrats pour le développement de la technologie utile au Service. Même si les percées technologiques ne se traduisent pas toujours par la commercialisation de produits, on a noté certaines réussites remarquables. Parmi les systèmes commercialisés à l'échelle mondiale, notons le spectrophotomètre d'ozone Brewer, un générateur électrolytique d'hydrogène destiné aux stations aérologiques, et des systèmes de réception et de traitement des données satellitaires. Le gouvernement fédéral a profité de ces percées sous forme de revenus inhérents à l'octroi de licences de fabrication, et à des petits fabricants par la vente d'instruments.

ANALYSE

Même si la compétence du SEA est reconnue, la concentration de la capacité de recherche atmosphérique dans ce service soulève des inquiétudes. On s'est également plaint du fait que le SEA semblait réticent à reconnaître l'existence de compétences extérieures et à encourager leur développement. Des fonctionnaires du SEA estiment que le manque de compétences dans le secteur privé fait obstacle à l'impartition d'un plus grand nombre de contrats. Le moment est donc propice pour améliorer la situation par des échanges de personnel et une collaboration avec des représentants du secteur privé et par l'établissement de centres d'excellence dans les universités. Le SEA a reconnu cette lacune et il prend des mesures pour stimuler la recherche dans les universités et à l'extérieur du gouvernement fédéral. À long terme, la création de chaires de recherche industrielle dans les universités, en collaboration avec le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG) et l'industrie, augmentera notre capacité globale de recherche pour résoudre les problèmes futurs ressortissant à la science atmosphérique. Une autre option consisterait à développer des échanges permanents ou temporaires entre le SEA et les secteurs universitaire et privé.

Depuis 1975, l'effectif du SEA affecté à la recherche est demeuré relativement stable. Par ailleurs, le coût des travaux effectués en vertu de contrats est passé de 0.51 million à plus de 2 millions de dollars en 1983-1984. La majeure partie de cette augmentation résulte de la nécessité d'étudier des problèmes nouveaux, comme les précipitations acides et les substances chimiques toxiques, et de gérer les travaux de recherche atmosphérique, dont le financement est assuré par d'autres programmes ministériels, tels les programmes de transport maritime dans l'Arctique, de recherche-développement dans le domaine de l'énergie, et le programme spatial. La gestion des contrats de recherche nécessite des ressources internes qui, autrement, pourraient être affectées à la recherche. Le SEA consacre environ une année-personne à la gestion de 200,000 $ affectés à des contrats de recherche. Des entretiens avec des représentants du Conseil national de recherches (CNR) ont révélé que cet organisme consacre une année-personne à la gestion de 500,000 $ en moyenne affectés au même poste. L'administration du programme de subventions du CRSNG équivaut environ à 3 % des subventions totales. Même si les comparaisons en cette matière pourraient être trompeuses, il semble qu'une personne pourrait gérer davantage de contrats.

La majeure partie de la recherche est appliquée à résoudre les problèmes courants. Il faut toutefois poursuivre la recherche fondamentale afin de prévoir et résoudre les problèmes futurs et d'élaborer des politiques en conséquence. Nous ne pouvons prescrire la proportion du programme qui devrait être consacrée à la recherche fondamentale, mais il nous semble raisonnable de l'établir à environ 10 %.

Comme cela a été souligné dans la description du programme, les travaux de recherche-développement du SEA produisent de nombreux articles et rapports scientifiques. Plusieurs intéressés qui n'appartiennent pas au monde de la recherche ont signalé qu'ils n'étaient pas au courant de nombre de ces publications et qu'ils se demandaient pourquoi celles-ci n'étaient pas diffusées plus largement puisqu'elles présentaient également un intérêt pour l'industrie.

On s'est plaint que la recherche pour la mise au point d'instruments effectuée par le SEA comprenne les travaux de mise au point de prototypes qui pourraient être confiés au

secteur privé. Il faudrait élaborer des directives précises à ce sujet afin que ces travaux soient exécutés le plus possible à l'extérieur du gouvernement.

Les contrats octroyés dans le cadre du programme le sont surtout en Ontario (79 %). On s'est plaint du fait que le SEA était réticent à entreprendre des travaux dans l'Ouest. Il faudrait régler ces problèmes régionaux, même si cela entraîne des dépenses supplémentaires. Il faudrait considérer des mesures comme la création d'un petit bureau régional de recherche ou l'utilisation du personnel du bureau météorologique régional pour la gestion de la recherche.

De nombreux intervenants participent à l'établissement de l'ordre de priorité des recherches portant sur des domaines précis. Mentionnons, entre autres, des comités comme le Comité consultatif d'étude de la physique des nuages, le Comité consultatif d'étude des processus stratosphériques, le Comité fédéral de coordination des activités de surveillance et de recherche concernant le transport à distance des polluants atmosphériques. Les bureaux régionaux et le Comité de gestion du SEA apportent également leur contribution par leurs plans opérationnels et de travail. Toutefois, il n'existe aucun mécanisme officiel permettant à des intervenants de l'extérieur de participer à l'établissement de l'ordre global de priorité des recherches.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Les modifications préalablement apportées à ce programme devraient être appuyées dans la mesure où elles permettent de développer la capacité de recherche et les compétences du secteur privé. Un plan d'action devrait être élaboré pour donner suite à cette recommandation d'ici au 31 mars 1986.

b. Le SEA devrait veiller à ce que les fonds provenant de sources extérieures pour l'exécution de contrats de recherche soient suffisants pour affecter le nombre d'années-personnes nécessaire à la gestion de ces contrats. D'ici au

31 mars 1986, le SEA devrait également réviser son guide sur le niveau de soutien nécessaire à la gestion des contrats.

c. Le SEA devrait prendre sans délai des mesures pour assurer une meilleure distribution régionale de ses activités et de ses contrats de recherche.

d. Le SEA devrait améliorer sans tarder la diffusion des résultats de ses recherches pour que ceux-ci soient communiqués aux intéressés à l'extérieur du réseau actuel de diffusion.

SERVICES CLIMATIQUES

OBJECTIF

Fournir des renseignements, des prévisions et des conseils d'ordre climatique à l'appui des activités socio-économiques du Canada.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur l'organisation du gouvernement (1979), partie III

DESCRIPTION

Les archives climatiques nationales, dont le fonctionnement et la gestion relèvent du ministère de l'Environnement, contiennent des données climatiques provenant de 10,000 postes d'observation au Canada, dont 2,500 sont actuellement en service. Le réseau canadien d'observation, dont les débuts remontent à 1840, permet de recueillir plus de 4 millions d'observations météorologiques par année. Celles-ci sont dues à 2,400 observateurs bénévoles et 280 stations exploitées par le gouvernement fédéral, ainsi qu'à des ententes visant la production de données par les provinces qui possèdent leur propre réseau climatique.

Chaque année, le Programme des services climatiques fournit des données, des études et des conseils climatiques sous forme de 200 rapports, de réponses à 200,000 demandes, et de recueils de données provenant de plus de 2,500 endroits au Canada. Ceux qui s'intéressent à ces données s'en servent pour prendre des décisions d'ordre technique, sécuritaire et socio-économique. Des analyses fournissent de l'information, notamment sur les chutes de pluie et de neige moyennes et extrêmes, les phénomènes inhabituels, les températures maximales et minimales moyennes, les tendances, etc. Un service de consultation spécialisé est également offert aux secteurs de l'exploitation des ressources hydriques, forestières et agricoles et à d'autres secteurs généraux d'intérêt public. Les tribunaux utilisent de plus en plus les données climatiques : des citations à comparaître enjoignent des témoins à produire des données climatiques concernant une journée précise. Des données climatiques sont également fournies à l'appui d'activités fédérales comme le Processus d'évaluation et d'examen en

matière d'environnement (PEEE), par l'intermédiaire du Centre climatologique canadien et des bureaux météorologiques régionaux du SEA.

Le Cabinet a approuvé le Programme climatologique canadien en 1984. Le tableau des dépenses projetées montre les ressources affectées à ce programme, qui prévoit l'intégration des activités climatologiques dans d'autres ministères fédéraux, les provinces et les universités canadiennes. Les objectifs de la première phase du programme sont les suivants : la production, d'ici à 1985, de prévisions mensuelles et saisonnières des températures et des précipitations (les travaux ont été entrepris à cette fin); production, d'ici à 1995, de prévisions annuelles des variations de température et de précipitations; production, d'ici à 1985, de prévisions préliminaires sur l'effet de l'augmentation des concentrations atmosphériques de CO_2 sur le climat canadien (les travaux sont terminés); et production, d'ici à 1995, de prévisions définitives. La gestion du programme est fondée sur une structure hiérarchique composée d'une commission de planification des études sur le climat, d'un comité consultatif d'étude du climat et de comités consultatifs régionaux d'étude du climat, formés de représentants d'organismes fédéraux et provinciaux, d'universités et du secteur privé.

Les travaux de recherche visent les objectifs suivants : étudier les effets sur le climat de l'augmentation des concentrations atmosphériques de substances comme le dioxyde de carbone; augmenter la compréhension des effets de l'activité humaine sur le climat et des effets du climat sur l'activité humaine, l'économie et l'environnement; développer la capacité de prévoir les conditions climatiques suivant les mois, les saisons et les années; et fournir un service de prévisions répondant aux besoins des Canadiens sur les plans socio-économique, de la sécurité et de la planification. En 1984-1985, des contrats de recherche ont été conclus avec l'extérieur pour une somme totale de 160,000 $.

Les fonds affectés au programme proviennent du budget d'Environnement Canada. Une partie du coût est récupérée (environ 50,000 $ par année) par la vente de publications et de services de consultation. Les responsables du programme étudient actuellement la possibilité d'augmenter les recettes.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires	9,188	10,088	10,088	10,088
P&E	4,950	5,190	5,190	5,190
Subventions	137	172	172	172
Immobilisations	730	930	911	910
TOTAL	**15,005**	**16,380**	**16,361**	**16,360**
Recettes	50	50+	50+	50+
A.-P.*	225	235	235	235

* Les années-personnes sont réparties comme suit :

Centre climatologique canadien	116
Direction générale des services centraux	47
Direction générale des services extérieurs	62

Les dépenses supplémentaires prévues en 1985-1986 seront affectées au Programme climatologique canadien et à l'Institut national de recherche en hydrologie de Saskatoon.

BÉNÉFICIAIRES

La base de données climatiques et les analyses spéciales des données servent à la prise de décisions dans de nombreux secteurs de l'économie canadienne, notamment :

Agriculture	La Commission canadienne du blé utilise les données pour élaborer des prévisions et des stratégies de commercialisation à long terme étant donné que la capacité de production et de vente dépend des conditions de sécheresse ailleurs dans le monde.
Construction	Le Conseil national de recherches introduit des données climatiques dans le Code national du bâtiment pour permettre le calcul de la tension du vent, des quantités de neige, etc., dans toutes les parties du Canada.
Ressources en eau	Les cabinets d'experts-conseils et les autorités municipales et provinciales se servent des données et des analyses climatiques dans leurs travaux de planification et de conception.

Experts-conseils en climatologie	Des cabinets privés d'experts-conseils interprètent et analysent les données pour des applications précises.
Exploitation des ressources extra-côtières	Les données climatiques servent entre autres, à la conception d'installations de forage et d'amarrage sûres et efficaces en haute mer.
Océanographie	Les données sur le climat des océans servent à produire des prévisions à courte et à longue échéance de la répartition et de l'abondance des espèces de poisson.
Qualité de l'environnement	La climatologie appliquée sert à l'élaboration d'énoncés sur les répercussions environnementales.

De nombreux groupes ont utilisé les services de consultation du gouvernement, fournis au taux nominal de 24 $ l'heure (tarif établi par le Conseil du Trésor) et en ont retiré des avantages quantifiables. Par exemple, des analyses climatiques détaillées et des données climatologiques ayant une portée juridique ont permis de réaliser des économies de 20,000 à 30,000 $ pour chacune des tours à micro-ondes situées à 20 endroits en Alberta.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

La vérification opérationnelle du Centre climatologique canadien, effectuée en 1981, a révélé que les services rendus sont efficaces, mais que les activités pourraient être mieux organisées. Les vérificateurs ont également recommandé une plus grande participation des provinces et du secteur privé au Programme climatologique canadien. Cette dernière recommandation a été commentée ci-dessus.

OBSERVATION

L'objectif ne mentionne pas expressément les avantages de l'information climatique du point de vue de la sécurité (par exemple, l'utilisation de données nivométriques pour la conception appropriée des toits, de données sur les vents pour la construction de bâtiments et de tours, etc.).

ANALYSE

La base de données climatiques est nécessaire et elle est utilisée dans un vaste secteur du public canadien pour la planification et la conception de programmes, de travaux, de stratégies de commercialisation et d'autres activités en vue de répondre à des besoins sociaux, économiques et de sécurité.

Le secteur privé pourrait prendre en charge une partie des services de consultation et de conseil du Programme des services climatiques. Il existe déjà des experts-conseils en cette matière, et cette compétence pourrait être exportée si l'on développait davantage ce secteur. Toutefois, il faudra maintenir un certain niveau de compétence dans le programme, niveau qui reste à déterminer.

L'information examinée fournit de nombreux exemples des avantages probables des services climatiques, exemples qui laissent supposer l'existence d'un ratio coûts-avantages favorable. Toutefois, il existe peu d'exemples concrets d'analyses coûts-avantages. Il semble y avoir de très grandes possibilités de quantifier les avantages des services, mais aucune analyse n'a encore été faite jusqu'à ce jour. La promotion, la commercialisation et, finalement, l'utilisation des données climatiques peuvent se révéler très profitables pour la société canadienne.

Vu que le SEA produit les données, il les organise et les analyse en vue de répondre à des besoins précis. Cela ne coûte rien ou presque rien aux utilisateurs, mais le SEA étudie actuellement la possibilité de rentabiliser cette activité et l'on s'attend à ce que des mesures soient prises à cet effet.

La production de prévisions utiles et à longue échéance (mensuelles, saisonnières et annuelles) est un objectif admirable. Ces efforts pourraient produire d'importants avantages même s'il est difficile de les évaluer. Toutefois, il faudra du temps pour réaliser des prévisions fiables.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Le SEA devrait conserver la responsabilité des archives climatiques et une capacité minimale d'analyse. Les coûts inhérents à l'extraction et à la diffusion des données devraient être récupérés le plus possible.

b. Le niveau actuel de l'activité de recherche climatique portant sur les problèmes à long terme, telle l'étude des effets de l'augmentation des concentrations atmosphériques de CO_2, devrait être maintenu. Il faudrait en outre entreprendre des études pour déterminer et évaluer de nouvelles dispositions qui permettraient le transfert de l'activité de recherche climatique à une ou des universités par l'intermédiaire d'un centre d'excellence, tout en permettant au gouvernement fédéral de diriger et de financer les activités nécessaires pour répondre à ces besoins.

c. La totalité ou une partie des activités d'application devrait être confiée au secteur privé, de manière planifiée et en fonction d'un calendrier précis. Parmi les mesures à prendre pour réaliser cet objectif, il faudrait considérer les suivantes :

déterminer les activités essentielles qui devraient faire partie du Programme des services climatiques, notamment la collecte, le stockage, la vérification, le contrôle de la qualité, l'analyse et la synthèse des données, et les études sur la prévision à longue échéance;

déterminer le niveau et le type d'activité qui pourraient être confiée au secteur privé et évaluer le potentiel de ce secteur à cet égard;

déterminer le prix réaliste des services de données à exiger des utilisateurs externes;

considérer les effets de la privatisation dans les régions;

encourager le développement du secteur privé par l'impartition.

PROGRAMMES VISANT À MAINTENIR UN ENVIRONNEMENT SAIN

Situation

Dans la poursuite de son objectif de maintenir un environnement sain, Environnement Canada met en oeuvre divers programmes liés au transport à distance des polluants atmosphériques (TADPA), à la gestion des produits chimiques toxiques, à la gestion des produits chimiques commerciaux et aux services techniques, ainsi qu'à d'autres activités se rapportant à l'industrie et à la gestion des déchets.

L'objectif général de ces programmes peut se résumer comme suit :

> Prévenir, éliminer ou réduire le rejet dans l'environnement de substances polluantes qui risquent de nuire à la santé ou aux écosystèmes ou d'avoir des conséquences néfastes sur les plans social et économique.

Cet objectif découle de lois adoptées expressément pour les programmes susmentionnés ou déjà en place à l'intention d'autres ministères ou organismes du gouvernement. Elles comprennent a) l'établissement de directives ou de normes relatives à la pollution atmosphérique dans des situations locales particulières, ainsi qu'à la protection de certaines espèces fauniques, de catégories d'industries ou, d'une façon plus générale, de grands secteurs de l'environnement; b) l'établissement de règlements appliqués aux points d'entrée, suivant le champ de compétence ou d'autres arrangements existants, soit par des fonctionnaires fédéraux dans la région, soit par des fonctionnaires provinciaux; c) l'élimination de la production de déchets; d) la diffusion de l'information.

À cette fin, les responsables des programmes ont besoin du vaste réservoir de connaissances scientifiques et techniques qu'ont accumulées les ministères fédéraux et provinciaux et le secteur non gouvernemental, ainsi que les secteurs public et privé à l'échelle internationale. Ces connaissances embrassent les domaines de la recherche fondamentale et du développement technologique, ainsi que ceux de la surveillance et de l'évaluation.

Étant donné la portée de cet objectif et le partage des compétences, le Ministère et les autres ministères et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales - ainsi que le gouvernement américain, en ce qui concerne les questions bilatérales - sont appelés à avoir de nombreuses interactions. Souvent, l'exécution des activités dépend de responsabilités que le Ministère partage avec d'autres ministères fédéraux ou de pouvoirs qui leur ont été conférés en propre. En outre, la réussite des programmes visant à maintenir un environnement sain commande la participation de tous les intéressés (industrie, travailleurs et ONG environnementales) à la définition des problèmes et à la recherche de solutions.

En 1984-1985, le Ministère a consacré 811 années-personnes et 63,119,000 $ à la poursuite de cet objectif. Le budget des dépenses principal de 1985-1986 prévoit des ressources de 770 années-personnes et de 56,672,000 $, soit une réduction de 41 années-personnes et de 6,447,000 $ dans ce domaine d'une grande importance pour la société. Par ailleurs, respectivement 45 et 42 % de ces ressources humaines et financières sont utilisées dans les régions.

Les nombreuses interactions entre Environnement Canada, les autres ministères et organismes fédéraux et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont également une incidence sur les ressources. À titre d'exemple, 24 ministères fédéraux et toutes les provinces participent au programme de gestion des produits chimiques toxiques et, au seul poste de la recherche et de la surveillance, tous ces intervenants dépensent quelque 143 millions de dollars par année.

Évaluation sommaire et principales orientations

L'examen mené par le Groupe d'étude a fait ressortir que ces programmes sont nécessaires et qu'ils jouissent d'un vaste appui. Il révèle également la nécessité de créer, au palier fédéral, un organe administratif chargé d'en intégrer l'exécution et de canaliser les efforts déployés en vue de maintenir un environnement sain au Canada. L'étude souligne en outre que, au fil du temps, ces programmes ont beaucoup évolué, aussi bien en fonction des questions à étudier ou à résoudre que des systèmes adoptés pour les exécuter.

Les problèmes d'aujourd'hui sont plus vastes et globaux pour ce qui est de leur complexité et des principaux intéressés. Il est, par conséquent, plus difficile de les définir et de les résoudre, et il faut aussi constamment tenir compte d'objectifs parfois contradictoires. Jadis plus simples, les problèmes se prêtaient à une solution rapide et arbitraire. Il suffisait, par exemple, d'établir des règlements ou de prescrire des mesures (la construction de cheminées plus hautes, le traitement primaire des eaux d'égout, etc.) et d'en surveiller l'application.

Depuis cinq ou sept ans, on reconnaît la complexité des problèmes et leur interdépendance, et l'on admet qu'il importe de mieux saisir leur nature et leur portée. Pendant cette même période, les gouvernements provinciaux sont devenus plus disposés et plus aptes à assumer davantage de responsabilités à l'égard des questions environnementales relevant de leur compétence. Face à cette menace grandissante que représentent les produits chimiques - qui comportent des avantages pour la société, mais qui peuvent aussi avoir des répercussions néfastes sur l'environnement et la santé -, le gouvernement fédéral, avec l'appui et l'apport des provinces, de l'industrie et du public, doit remplir un très important rôle de direction.

Le Programme de lutte contre les précipitations acides et le Programme de gestion des produits chimiques intéressent les gouvernements, l'industrie, les travailleurs et les groupes d'intérêt public. C'est donc dire qu'il faut améliorer la capacité de gestion horizontale des programmes. Il s'agit désormais d'amener tous les secteurs intéressés à participer à un dialogue où l'on cherchera à réaliser un consensus, et où plusieurs facteurs seront examinés en vue d'en arriver à des solutions éclairées.

L'évolution de la situation a entraîné le remaniement progressif, en surface et en profondeur, de la structure administrative chargée de l'exécution des programmes, de sorte qu'un certain nombre d'activités en sont venues à chevaucher ou à faire double emploi au sein de l'organisation et qu'il a fallu mettre en place plus de mécanismes pour assurer la coordination interne.

En examinant chacun des programmes, il nous est apparu que tous poursuivent un objectif semblable, et que cet objectif devrait être d'assurer la protection de l'environnement.

Chacun à sa manière, les programmes contribuent tous d'une façon notable à la réalisation des objectifs globaux de l'organisation. Cependant, cet apport est mal précisé et devrait être spécifié dans l'énoncé de leurs objectifs respectifs.

Il devient donc pressant de prendre les mesures suivantes :

a. Réitérer les intentions du gouvernement en ce qui à trait à l'objectif de maintenir un environnement sain, et de préciser les mesures administratives à adopter à cet effet.

b. Mettre sur pied des mécanismes de gestion fédéraux, afin d'imprimer une direction globale à la gestion et une orientation précise aux activités, ainsi que pour intégrer les efforts et engager les ressources nécessaires.

c. Travailler, en matière de gestion de l'environnement, à l'établissement de relations de travail plus efficaces entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et de clarifier les rôles et les attributions de ces deux ordres de gouvernement, afin d'éliminer les conflits de compétences et les cas de double emploi, et faire conjointement part au public de ces dispositions.

d. Exercer une influence sur les activités scientifiques, afin que les efforts de toutes les compétences portent sur les principales questions prioritaires, et que les résultats des recherches soient soumis à des évaluations et à des examens effectués dans le cadre des programmes comme à l'extérieur.

e. Améliorer les communications avec le public et les intéressés pour ce qui est du partage des données, de l'établissement en commun des priorités et de l'élaboration de solutions par voie de consensus. Il conviendrait de considérer la communication comme un processus, et non comme un événement.

A. Mandat

Confirmer les objectifs des programmes visant à maintenir un environnement sain au Canada, et donner une idée des mesures administratives à prendre en vue de les atteindre.

Ce qui nuit le plus à l'efficacité de la planification et de l'exécution des programmes, c'est l'absence d'une politique gouvernementale claire. Une telle politique devrait faire état des problèmes liés au partage des compétences avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi qu'entre les ministères fédéraux, tout en reconnaissant la nature évolutive des problèmes environnementaux et leur complexité, et en admettant la nécessité d'améliorer les modes d'exécution des programmes. Cette politique devrait également préciser que tous les ministères et organismes fédéraux doivent assumer des responsabilités en matière de protection de l'environnement, et qu'ils ont effectivement des comptes à rendre au public dans ce domaine.

B. Mécanismes de gestion

Mettre en place les mécanismes de gestion fédéraux pertinents pour garantir la direction nécessaire à l'exécution du mandat, y compris la création d'un groupe de travail ministériel, des arrangements administratifs avec des ministres fédéraux et provinciaux, la mise sur pied de comités et le contrôle de leur efficacité ainsi qu'un examen de l'organisation.

Plus précisément, le gouvernement devrait constituer un groupe de travail du Cabinet, formé des ministres chargés des quatre principaux ministères (Environnement, Santé et Bien-être social, Agriculture et Pêches et Océans) qui s'occupent de deux grands dossiers environnementaux, à savoir la gestion des produits chimiques et le transport à distance des polluants atmosphériques. Présidé par le ministre de l'Environnement, ce groupe de travail verrait à imprimer une direction globale à la gestion et une orientation précise aux activités, ainsi qu'à intégrer les efforts et à engager les ressources nécessaires.

Prendre des dispositions administratives avec les autres ministères et organismes gouvernementaux, ainsi qu'avec les provinces et les territoires intéressés, afin de

rédiger un protocole d'entente signé par chacun des participants et ratifié par le Cabinet.

Ces protocoles d'entente devraient préciser les responsabilités respectives et la manière de procéder pour résoudre les points de friction, les cas de chevauchement de compétences ou de double emploi, ainsi que le niveau d'appui désiré. Voici les principaux points de friction :

- des imprécisions quant au rôle des bureaux régionaux du Service de la protection de l'environnement par rapport aux responsabilités des provinces en matière d'environnement;

- la tenue de séances de consultation publique dans les régions, sans prendre des dispositions au préalable avec les provinces;

- de l'avis général, l'inefficacité des séances de consultation publique, à cause de discussions qui manquent d'orientation et de discipline, et du fait qu'elles sont considérées comme des événements, plutôt que comme une véritable consultation;

- d'après la plupart des secteurs intéressés, la manière dont le Ministère s'acquitte de son rôle de "champion de l'environnement" : il en résulte une certaine confusion quant au rôle de "courtier de bonne foi" qui incombe aussi au Ministère, de sorte qu'il conviendrait de procéder à une rationalisation à cet égard.

Les structures actuelles des comités remplissent une fonction importante dans la planification et la mise en oeuvre d'initiatives intragouvernementales et intergouvernementales. Il conviendrait donc d'y avoir recours quand les questions intéressent d'autres ministères et les autres ordres de gouvernement.

La structure administrative chargée de l'exécution des programmes doit être revue en fonction du nouveau mandat et des mécanismes administratifs susmentionnés, en insistant sur le nombre et le type d'organes de coordination nécessaires, ainsi que sur le rôle des bureaux régionaux et la taille de leur effectif.

Grâce à un mandat plus clair, à une orientation précise et aux mécanismes administratifs susmentionnés, l'examen de l'organisation pourra mieux déterminer les possibilités d'améliorer l'organisation et d'en accroître l'efficacité.

C. Gestion de la recherche scientifique et de la surveillance

Les programmes visant à maintenir un environnement sain au Canada devraient s'appuyer sur une solide recherche scientifique, ainsi que sur une surveillance bien gérée et efficace. Le Ministère doit veiller à ce que la recherche scientifique à l'appui des programmes soit orientée, axée sur la demande, soumise à un examen professionnel et rationalisée en fonction du nouveau mandat et des objectifs fixés au moyen des mécanismes administratifs susmentionnés.

Une multitude de ministères et organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux, ainsi que d'autres secteurs intéressés, s'occupent intensément de la recherche scientifique et de la surveillance en matière d'environnement. Les auteurs d'études antérieures, tel l'examen mené par la Société royale du Canada au sujet de la recherche sur le transport à distance des polluants atmosphériques (TADPA), ont fait d'importantes recommandations quant aux façons d'améliorer la gestion de la recherche scientifique et de la surveillance au profit du programme. Même si ces recommandations portent explicitement sur le TADPA, elles sont également valables pour les activités scientifiques entreprises dans le cadre d'autres programmes visant à maintenir un environnement sain.

Grâce au nouveau mandat et à la mise en oeuvre des mécanismes de gestion, eu égard à la gestion de la recherche scientifique, l'orientation imprimée au programme scientifique devrait permettre de réduire au minimum les cas de chevauchement ou de double emploi, ainsi que l'empiétement sur les compétences réciproques et les points de friction, et, par conséquent, d'améliorer le rendement des sommes investies dans la recherche.

Mettre sur pied et entretenir, avec la collaboration des autres ministères et organismes fédéraux et des provinces, une base de données scientifiques et un mécanisme d'information pour indiquer les progrès relatifs ou les tendances entourant la poursuite d'objectifs précis en matière de qualité de

l'environnement, ou encore les changements observés quant à la qualité des milieux récepteurs.

Préparer et publier, en se fondant sur les données ainsi recueillies, un rapport annuel sur l'état de l'environnement.

L'analyse et l'évaluation des données recueillies au moyen des activités de surveillance aideraient à déterminer les effets ou le degré de réussite des mesures correctives mises en oeuvre et à constituer une base solide pour l'établissement des priorités, ainsi qu'à détecter les problèmes naissants.

Le développement technologique devrait se limiter aux projets réalisables à moyen terme (dix ans) et pour lesquels il n'y a pas de solution de rechange viable ou lorsque la technique n'existe pas.

Cette approche tiendra compte des travaux techniques et de recherche réalisés dans d'autres secteurs de la société, garantissant ainsi une utilisation optimale de ces efforts tout en évitant le double emploi éventuel. En outre, elle incitera le secteur non gouvernemental à participer à des entreprises communes de développement technologique, et permettra ainsi au Ministère de promouvoir le développement technologique et l'application de ses résultats là où le besoin s'en manifeste. Le Ministère pourrait, par exemple, venir en aide à l'industrie spécialisée dans la lutte contre la pollution.

D. Communications et consultation

Adopter une attitude plus ouverte à l'égard de la consultation et des communications avec le public et les secteurs intéressés, afin de favoriser et de faciliter le partage des données, de la définition des problèmes, de l'établissement des priorités et de l'élaboration de solutions.

Élaborer une stratégie dans le but d'élargir le débat public sur les questions environnementales, de manière à tenir le public au courant des données scientifiques et à l'aider à faire la distinction entre un danger et un risque.

Sur le plan des communications et des consultations, il importe que les participants et le public disposent d'informations et d'évaluations équilibrées, afin d'éviter les inquiétudes inutiles et les réactions excessives susceptibles de miner les efforts, de détourner l'attention du public des questions prioritaires et, par conséquent, d'entraver l'adoption ou la mise en oeuvre de mesures correctives (politique de l'autruche). Si le public doit comprendre que "présence" n'équivaut pas nécessairement à "risque", le milieu scientifique doit, pour sa part, prendre conscience du fait que les valeurs jouent sur la définition du seuil de risque acceptable.

Remanier le système existant de communication entre le Ministère et le public de manière à transmettre aux divers segments de la population, dans un langage compréhensible et clair, des informations fondamentales sur le Ministère : mandat, objectifs, responsabilités, organisations, processus, points de contact, problèmes et domaines de compétence.

Des entrevues avec les intéressés, il ressort uniformément que les programmes du Ministère, ainsi que leurs objectifs, les responsabilités connexes et les structures d'exécution, sont peu connus et mal compris. Étant donné l'ampleur du mandat d'Environnement Canada et ses pouvoirs horizontaux restreints, la tâche ne sera pas facile. Par contre, la diffusion de telles connaissances permettrait de renforcer le rôle dirigeant que le Ministère est appelé à jouer.

Que les modalités et les méthodes de financement appliquées aux groupes d'intérêt public soient réexaminées en fonction des changements souhaités pour le processus de consultation et le rôle du Ministère. Il conviendrait d'étendre ce financement, mais il ne devrait probablement pas provenir directement du Ministère.

Le fait que le Ministère finance la participation des ONG environnementales à l'étude de certaines questions présente des avantages et des inconvénients. D'une part, ne témoignant pas de l'attitude impartiale qu'exige le système administratif d'exécution des programmes, il constitue un point de friction pour certains intéressés. D'autre part, il appuie un secteur qui, autrement, ne participerait pas au débat public; il permet aussi d'aborder un plus grand nombre de questions.

E. Analyse coûts-avantages

Utiliser l'impartition ou des manières innovatrices d'exploiter l'entreprise commune, par exemple dans le cas des services d'analyses répétitives en laboratoire.

Il n'est pas nécessaire que le Ministère fournisse en permanence les services d'analyses répétitives en laboratoire. Il serait en outre plus rentable de procéder autrement : impartition, accords à frais partagés avec d'autres ministères ou organismes fédéraux, des provinces ou des universités, etc. Ce principe vaut également pour les laboratoires régionaux et le Centre de technologie environnementale d'Ottawa.

Trouver d'autres sources extérieures de financement pour les travaux de recherche du Centre technique des eaux usées de Burlington.

Ce centre a l'avantage d'attirer plus de fonds privés pour des projets d'intérêt particulier, et de pouvoir ainsi se satisfaire d'un appui financier moindre de la part du Ministère.

De plus, en orientant la gestion sur les programmes, en réexaminant les efforts déployés sur le plan scientifique et en rationalisant le système administratif d'exécution des programmes, il sera possible d'améliorer le rapport coûts-avantages qui, même s'il n'a pas été quantifié par le Groupe d'étude, est tenu pour important.

Remarque D'autres propositions sont formulées dans les profils individuels des programmes.

GESTION DES PRODUITS CHIMIQUES TOXIQUES

OBJECTIFS

Gérer et coordonner les efforts du gouvernement fédéral en vue d'éliminer ou de réduire les émissions de polluants chimiques qui peuvent nuire au milieu et à la santé des Canadiens et causer des préjudices sociaux et économiques; limiter ou restreindre l'utilisation de produits chimiques nécessaires, mais dangereux; et favoriser le nettoyage et la réparation pour les dommages encourus.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'organisation du gouvernement (1979)
Loi sur les contaminants de l'environnement (1974)
Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique (1971)
Loi sur l'immersion de déchets en mer (1974-1975)
Loi sur les pêcheries (S.R. 1970, c. F-14)

Loi sur les produits antiparasitaires (S.R. 1970, c. P-10)
Loi sur le transport des marchandises dangereuses (1980)
Loi sur la marine marchande du Canada (S.R. 1970, c. S-9)

DESCRIPTION

Le Programme de gestion des produits chimiques toxiques (PGPCT) requiert la participation de 24 ministères fédéraux et intéresse aussi de nombreux ministères dans chaque province. D'après les données de 1981-1982, l'investissement fédéral s'élève à environ 143 millions de dollars et à 2,600 années-personnes (voir l'annexe 1) et il est géré en vertu de quelque 58 actes du Parlement (dont 22 à responsabilité partagée).

Parmi les ministères fédéraux concernés, quatre ressortent comme foyers naturels de lutte contre la pollution. Leur rôle permanent se mesure facilement en ressources utilisées : 85 % des années-personnes et 70 % des fonds. Ces quatre ministères essentiels sont : Environnement, Santé et Bien-être social, Agriculture et Pêches et Océans.

Le problème de la gestion des produits chimiques est vaste et complexe; il présente bien des facettes et soulève de nombreuses questions de compétence. Environ 60,000 produits chimiques sont utilisés dans le monde dont près de 1,000 sont fabriqués au Canada.

Les produits toxiques sont définis, pour ce programme, comme étant "des substances qui peuvent produire, à la suite d'une exposition accidentelle, des troubles aigus et chroniques à des personnes, aux animaux et à d'autres organismes".

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, un nombre sans cesse croissant de produits chimiques a été mis à la disposition de la société et ils procurent des avantages certains à tous les habitants de la terre. Au Canada, l'industrie chimique constitue une force économique vitale; elle représente annuellement environ 11 milliards de dollars et 50,000 emplois.

Par contre, les produits chimiques sont toxiques ou peuvent le devenir dans certaines circonstances, les plus dangereux étant envahissants et persistants; l'exposition, quoique involontaire, à ces substances peut avoir des effets néfastes sur bien des personnes et d'autres organismes.

Une grande variété d'intérêts sont ainsi mis en cause : ceux du fabricant et ceux de l'utilisateur, la sécurité publique au cours du transport et en milieu de travail, la question de l'élimination des déchets, comme celle de la viabilité globale de l'environnement.

Le gouvernement fédéral a réagi aux problèmes associés à l'utilisation croissante des produits chimiques en créant un comité interministériel qui permettra d'en arriver à une méthode intégrée de gestion des produits chimiques toxiques.

Le Service de la protection de l'environnement (SPE) d'Environnement Canada préside actuellement le Comité interministériel sur les produits chimiques toxiques (CIPCT) créé par le Cabinet. La présidence change tous les trois ans. Le CIPCT est un mécanisme de haute direction qui a pour but de déterminer quels sont les principaux dossiers en matière de produits chimiques toxiques, d'élaborer une politique globale et une méthode coordonnée, dans l'ensemble du gouvernement fédéral, de gestion des activités mettant en cause les produits chimiques toxiques, et de fournir des conseils autorisés aux ministres au sujet des principaux dossiers sur la politique et la répartition des ressources. Il a le mandat de forger les efforts des ministères en un bloc cohérent de moyens efficaces dirigés précisément contre les problèmes graves de toxicité chimique qui sont d'intérêt public. L'ordre de priorité actuel comprend l'eau potable, la qualité de l'air en milieu fermé, les dioxines, les

contaminants contenus dans les poissons et les pesticides, ainsi qu'un énoncé sur la politique fédérale pour une meilleure gestion des produits chimiques. (Voir l'annexe 2 pour la liste des membres.)

En 1984-1985, 454 années-personnes et 26,463,000 $ réservés aux frais d'exploitation et d'entretien (à l'exception des pluies acides) du ministère ont été consacrés au programme afin d'élaborer et de mettre en application des façons de résoudre des questions de prestige auprès du public comme les dioxines, les pesticides, le plomb, les déchets dangereux et l'eau potable, et pour vérifier la qualité de l'environnement en ce qui a trait aux produits chimiques ainsi que prévoir les sources de contamination à partir du cycle évolutif des produits chimiques. Ces deux activités appuient les interventions, de l'élaboration des règlements à leur application, visant à améliorer la qualité de l'environnement.

Un comité composé des sous-ministres adjoints du Ministère (Comité directeur des produits chimiques toxiques (CDPCT) présidé par le SPE) est responsable de la planification du programme, de l'application des politiques, de l'évaluation, de la coordination et de la répartition ainsi que de la gestion de ressources supplémentaires (TOXFUND).

Un comité fédéral-provincial de sous-ministres adjoints sous la direction des ministres du Conseil canadien des ressources et de l'environnement (MCCRE) actuellement présidé par le Québec conseille les ministres (Environnement et Ressources) sur les politiques, les stratégies et les programmes en matière de produits chimiques toxiques.

Parallèlement, des mesures sont prises par le SPE pour informer le public et les groupes intéressés et afin de connaître leur opinion sur les concessions appropriées liées aux risques et aux avantages de l'utilisation des produits chimiques.

Le travail technique de soutien du programme se répercute dans d'autres profils du programme.

La responsabilité de la planification et de la coordination du travail de ces comités incombe à la Direction générale des questions du SPE qui dispose du budget suivant :

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires et traitements	1,006	723	723	723
F&E (autres dépenses)	2,384	329	341	341
Subventions et contributions	2,188	--	--	--
Immobilisations	302	--	--	--
TOTAL	**5,880**	**1,052**	**1,064**	**1,064**
A.-P.	22	16	16	16

Remarques Le budget susmentionné comprend un fonds de trois ans de 248,000 dollars par année (84/85) et 4 années-personnes allouées au Ministère pour l'établissement d'un secrétariat pour le Comité interministériel sur les produits chimiques toxiques.

La réduction du montant et du nombre d'années-personnes entre 84/85 et 85/86 est due à l'abandon du TOXFUND et à l'annulation de l'appui financier au Centre canadien de toxicologie de Guelph.

BÉNÉFICIAIRES

La société en général grâce aux avantages que procurent les produits chimiques et grâce à la protection assurée contre les risques pour la santé et les accidents à la suite d'une mauvaise utilisation des produits chimiques.

Le monde du travail, l'industrie, les provinces et les autres ministères fédéraux.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

La révision du Conseil du Trésor en mars 1982 des activités du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux produits chimiques toxiques parle abondamment de tous les sujets couverts par le Groupe de travail et constitue un document précieux pour l'analyse permanente de ce dossier.

OBSERVATIONS ET ANALYSE

La gestion des produits chimiques toxiques doit figurer parmi les questions les plus importantes qui se posent aux Canadiens du point de vue social, économique et environnemental. Nous vivons à une époque où la capacité de déceler les produits chimiques dans notre environnement dépasse notre aptitude à en comprendre les répercussions ou à élaborer des mesures correctrices. C'est là une question qui touche directement tous les Canadiens et présente un défi de taille sur le plan de la gestion, à savoir trouver un équilibre entre des connaissances scientifiques et la crainte de l'inconnu, entre les avantages économiques et les dommages causés à l'environnement.

Bien qu'administré par Environnement Canada, le Programme de gestion des produits chimiques toxiques déborde le cadre ministériel, mais il exige en même temps un effort considérable de la part de divers services du Ministère. (Voir l'annexe 3.)

Cette révision couvre les principaux aspects de l'administration du programme, mais ne traite pas des projets individuels ni de la qualité scientifique des travaux des autres ministères.

L'objectif semble approprié, mais très limité. La gestion exige des pouvoirs proportionnés aux responsabilités. Étant donné que les responsables du programme n'ont aucun pouvoir pour commander ou diriger des ressources ou pour établir des priorités dans les autres ministères, ils ne peuvent chercher qu'à coordonner leurs activités afin d'éviter les chevauchements et le double emploi. On ne voit pas non plus la nécessité de comprendre et d'intégrer les actions entreprises par les provinces, le secteur industriel et les autres intéressés, ni le besoin de mesures de prévention en plus des mesures correctrices et de nettoyage.

Les autres ministères directement intéressés par la gestion des produits chimiques toxiques, comme le CIPCT, appuient l'idée de la coordination des démarches du gouvernement. Ils ont cependant identifié d'importantes questions en ce qui a trait au mandat et aux autorités du Comité :

a. Il n'y a apparemment aucune directive politique globale bien orientée du gouvernement fédéral en

ce qui a trait à la gestion des produits chimiques toxiques.

b. Chaque ministère est responsable de l'ordre de priorité et de la répartition des ressources, ce qui reflète bien le propre point de vue de chacun au sujet des problèmes reliés aux produits chimiques toxiques. (Les ministères craignent la dilution des ressources normalement utilisées dans l'exercice de leur mandat.)

c. Il n'y a actuellement aucune ressource supplémentaire que le CIPCT pourrait utiliser à son gré. Il y avait des fonds supplémentaires dans le TOXFUND qui a cessé d'exister en 1984-1985.

d. Le Comité n'est pas considéré comme faisant partie du processus d'approbation des activités reliées aux produits chimiques toxiques.

e. Environnement Canada est considéré comme le principal intéressé en raison de son rôle consultatif. Son objectivité en tant que président est donc mise en question. On considère plutôt qu'il favorise les actions prises par le Ministère plutôt que la question établie.

Les autres intéressés (groupes d'intérêt, industries et provinces) connaissent très peu l'intention, l'organisation et le mandat du Programme de gestion des produits chimiques toxiques. Leurs principales préoccupations sont centrées sur :

l'absence de dispositions officielles ou même officieuses de communication;

le manque d'information quant aux résultats prévus ou réels du programme.

Les secteurs intéressés (le gouvernement et l'administration) ont une préoccupation commune : l'absence d'une stratégie en vue d'élargir le débat public avant la prise de décisions reliée à ces questions, y compris les façons d'intégrer les acquis scientifiques dans la perception du public et de faire la distinction entre le hasard et le risque, pour en arriver à une forme équilibrée

d'éducation du public et éviter toute réaction alarmiste indue.

Le rapport préliminaire rédigé par le SPE en vue d'un plan de communication du CIPCT supposait que l'un des objectifs serait "de créer, par une consultation et des débats publics, un climat dans l'opinion publique qui non seulement appuierait les interventions nécessaires du gouvernement, mais encouragerait également le secteur industriel à accorder une plus grande importance à la santé et à l'environnement dans ses opérations". Cet énoncé montre bien l'attitude qu'on croit percevoir à l'intérieur du Ministère et qui inquiète bien des secteurs (les autres ministères, les provinces et l'industrie). Cette façon de voir les choses laisse imaginer que seul le Ministère est intéressé et sensible aux préoccupations des Canadiens relativement à la santé et à l'environnement et que des résultats ne peuvent être obtenus que par "intervention". Une déclaration de ce genre est trompeuse.

L'effort récent du gouvernement pour accorder à chaque ministre et ministère une plus grande autonomie nuit à la gestion efficace des produits chimiques toxiques sur un grand front gouvernemental. Cela complique la coordination interministérielle étant donné que le mandat et l'ordre de priorité initiaux de chaque ministère, contenus à l'intérieur des contraintes existantes en matière de ressources, prendra le dessus sur toute démarche conjointe.

Voici les raisons pour lesquelles il y a eu très peu de résultats tangibles l'année dernière :

Aucun financement additionnel n'est venu augmenter les ressources des ministères concernés.

L'appui gouvernemental dans le dossier des produits chimiques toxiques était incertain et le demeure.

Certains ministères se sont peu engagés dans le programme.

Le Comité a identifié cinq domaines prioritaires et a assigné le rôle de meneur aux ministères pertinents, en collaboration avec d'autres ministères intéressés.

Eau potable	Santé et Bien-être social Canada
Dioxines	Environnement Canada
Qualité de l'air intérieur	Consommation et Corporations Canada
Pesticides	Agriculture Canada
Contaminants et Pêcheries	Pêches et Océans

Ces questions prioritaires n'ont pas nécessairement été choisies en fonction de preuves scientifiques bien établies, mais elles n'en ont pas moins un profil public important et méritent donc l'attention. On travaille déjà à élaborer les mandats, les cadres de politiques et des plans de travail à moyen terme.

L'importance de l'effort du Ministère en matière de gestion des produits chimiques toxiques (26,5 millions de dollars et 454 années-personnes) réparti dans plusieurs services semi-autonomes a nécessité la création du Comité directeur des produits chimiques toxiques du Ministère dont il a été question précédemment. Cela semble une façon appropriée de coordonner les activités multiples du Ministère.

Vu l'absence de direction politique nette et l'inaptitude du CIPCT à assurer l'engagement de tous quant aux priorités établies, il n'est pas possible d'évaluer la pertinence de l'effort global ni l'équilibre entre les mesures réglementaires et celles d'ordre scientifique.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Étant donné que le principal obstacle à une planification et à une exécution efficace des programmes est l'absence d'une politique gouvernementale claire, il faudrait que le gouvernement indique s'il a vraiment l'intention

de s'engager entièrement dans la gestion des produits chimiques toxiques au Canada. Cette proposition devrait être présentée conjointement par les ministres des quatre principaux ministères : Environnement, Santé et Bien-être social, Agriculture et Pêches et Océans.

Un tel exposé de principe devrait réaffirmer les intentions du gouvernement, mais indiquer également la façon dont ses intentions doivent être réalisées sur le plan administratif.

L'importance et la portée de ce dossier exigent les plus grands pouvoirs décisionnaires possibles. Cela pourrait très bien prendre la forme d'un groupe de travail du Cabinet, formé des ministres intéressés à la question de la gestion des produits chimiques. Le groupe devrait inclure au minimum les ministres des quatre principaux ministères (Environnement, Santé et Bien-être social, Agriculture et Pêches et Océans), et être présidé par le ministre de l'Environnement; il veillerait à imprimer une direction globale à la gestion et une orientation précise aux activités, ainsi qu'à intégrer les efforts et à engager les ressources nécessaires. Le financement initial de ces comités devrait être de l'ordre de 5 millions de dollars pour s'occuper des dossiers prioritaires, en plus de l'effort de chaque ministère (Remarque : c'est en fait le même groupe de travail du Cabinet dont il est question dans les recommandations du programme TADPA (EC-17)).

Le principal véhicule d'intégration des activités fédérales devrait être constitué par le Comité interministériel sur les produits chimiques toxiques (CIPCT), son mandat, ses responsabilités et ses pouvoirs étant établis de façon précise et contenus dans l'exposé de principe du gouvernement.

b. Les travaux du CIPCT devraient être fondés sur une recherche scientifique approfondie, sur l'élaboration et l'application en commun de solutions, et sur une communication efficace.

Les mécanismes d'une révision et d'une évaluation "intraprogramme" et externe de la recherche scientifique doivent être renforcés de façon à assurer la qualité des recherches et une meilleure coordination des efforts.

Il faudrait demander à la Société royale du Canada de réviser et d'évaluer le programme scientifique qui appuie le Programme de gestion des produits chimiques toxiques.

La nécessité d'une approche fédérale globale coordonnée est incontestée. Il faudrait en même temps que le gouvernement fédéral s'efforce d'engager à fond tous les autres secteurs intéressés dans la détermination des problèmes de la gestion des produits chimiques toxiques et dans l'élaboration de solutions. Différents mécanismes et formes d'intervention peuvent être employées pour atteindre ce but qui devrait faire l'objet d'un effort prioritaire de la part de chaque ministère concerné.

c. Par l'intermédiaire des ministères concernés, le programme devrait adopter de meilleures façons de communiquer avec le public et les intéressés pour ce qui est du partage des données, de l'établissement en commun des priorités et de l'élaboration de solutions par voie de consensus. L'avantage d'un tel procédé serait de renforcer l'engagement des participants et permettrait d'atteindre plus vite les objectifs.

d. Une stratégie visant à une meilleure consultation du public sur ces questions devrait être élaborée par le CIPCT et comprendre : une façon de mettre le public au courant de certains faits scientifiques (pour lui permettre de faire la distinction entre dangers et risques) et d'assurer une présentation plus équilibrée des concepts d'évaluation et de gestion du risque.

e. Une vérification comptable approfondie de ce programme devrait être faite par le vérificateur général du Canada dans les cinq ans suivant sont application.

Annexe 1

Ressources totales du gouvernement fédéral reliées aux activités en matière de produits chimiques toxiques (Année financière 1981/1982)

Ministère ou organisme	A.-P.	Millions $
Environnement Canada ****	755	37.1
Santé et Bien-être social Canada	424	17.2
Énergie atomique du Canada, Limitée	392	21.6
Agriculture Canada	305	10.2
Pêches et Océans	230	11.4
Commission de contrôle de l'énergie atomique	208	13.8
Énergie, Mines et Ressources Canada	78	7.5
Administration du pipeline du Nord Canada	62	4.8
Transports Canada	54	3.1
Conseil national de recherches Canada	39	3.0
Commission mixte internationale	15	0.8
Travaux publics Canada *	10	2.4
Travail Canada	10	0.46
Consommation et Corporations Canada	10	0.46
Industrie et Commerce	7	0.80
Douanes et Accise	6	0.13
Affaires indiennes et du Nord Canada	5	0.27
Office national de l'énergie	4	0.18
Ministère de la Justice Canada	3	0.25
Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail	3	0.20
Statistique Canada	2	0.50
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	-	4.6
Approvisionnements et Services Canada **	-	2.3
Conseil de recherches médicales du Canada	-	0.11
TOTAL ***	**2,622**	**143.1**

* Cela comprend certains programmes à court terme (par exemple l'amiante), mais semble représentatif.

** Déclare seulement une demi-année civile. Selon le budget de l'année précédente, l'excédent dépassait 3 millions de dollars.

*** Les organismes qui ne déclarent aucune année-personne sont des organismes qui fonctionnent par l'impartition ou par l'octroi de subventions.

**** Y compris les précipitations acides.

Annexe 2

Programme de gestion des produits chimiques toxiques
Comité interministériel sur les produits chimiques toxiques
Liste des membres et des observateurs

Ministères membres

Environnement Canada
Santé et Bien-être social Canada
Agriculture Canada
Pêches et Océans
Consommation et Corporations Canada
Ministère de l'Expansion industrielle régionale
Travail Canada
Conseil national de recherches Canada
Transports Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada
Affaires extérieures Canada

Ministères et organismes observateurs

Bureau du Conseil privé
Ministère d'État chargé des sciences et de la technologie
Bureau des relations fédérales-provinciales
Conseil du Trésor du Canada
Ministère de la Justice
Conseil des sciences Canada
Ministère de la Défense nationale

Annexe 3

Ressources du budget A par ministère et service (milliers $, A.-P.)

Service ou ministère	84/85		85/86		86/87		87/88		88/89		89/90	
SEA/EC	1642	32.0	1642	32.0	1642	32.0	1642	32.0	1642	32.0	1642	32.0
SCE/EC	1812	40.3	1812	40.3	1812	40.3	1812	40.3	1812	40.3	1812	40.3
SPE/EC	2043	32.5	2118	32.5	2168	32.5	2168	32.5	2168	32.5	2168	32.5
DGI/EC	40	1.0	40	1.0	40	1.0	40	1.0	40	1.0	40	1.0
TOTAL EC	**5537**	**105.8**	**5612**	**105.8**	**5662**	**105.8**	**5662**	**105.8**	**5662**	**105.8**	**5662**	**105.8**
P & O	1495	37.5	1495	37.5	1495	37.5	1495	37.5	1495	37.5	1495	37.5
SCF/AGRIC	1770	29.0	1770	29.0	1770	29.0	1770	29.0	1770	29.0	1770	29.0
AC	100	2.0	100	2.0	100	2.0	100	2.0	100	2.0	100	2.0
EMRC	15	.5	15	.5	15	.5	15	.5	15	.5	15	.5
SBSC	506	10.0	350	3.0	350	3.0	390	4.0	450	5.0	490	6.0
CNR	55	1.0	25	.5	25	.5	25	.5	25	.5	25	.5
TOTAL	**9478**	**185.8**	**9367**	**178.3**	**9417**	**178.3**	**9457**	**179.3**	**9517**	**180.3**	**9557**	**181.3**

PROGRAMME DU TRANSPORT À DISTANCE DES POLLUANTS ATMOSPHÉRIQUES

OBJECTIF

Éliminer et réduire les émissions de polluants atmosphériques qui nuisent à l'environnement ou à la santé là où ces polluants ont été transportés sur de longues distances.

REMARQUE Aux fins de ce programme, le terme "à distance" s'applique aux polluants qui ne sont pas produits localement ou à ceux qui ne sont pas ambiants tels que définis dans les normes sur la qualité de l'air ambiant.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'organisation du gouvernement (1979)
Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique (1971)

DESCRIPTION

Le Programme du transport à distance des polluants atmosphériques (TADPA) est un programme multiministériel coordonné, centré sur les précipitations acides (SO_2 et NO_x), les oxydants photochimiques (NO_x et les composés organiques volatils), et les métaux lourds/composés organiques persistants. Ce programme est divisé en trois éléments principaux :

- recherche scientifique et surveillance
- élaboration et application des solutions
- communications.

Le programme TADPA engage 12 ministères et organismes fédéraux (voir l'annexe 1), les gouvernements provinciaux et les Territoires du Nord-Ouest. La responsabilité globale du programme TADPA incombe à Environnement Canada et à une Commission de gestion composée de ministres fédéraux-provinciaux a été constituée pour coordonner le programme et la politique TADPA au Canada. La Commission est présidée conjointement par le ministre fédéral de l'Environnement et le ministre de l'Environnement de l'Ontario.

Pour appuyer la Commission de gestion, le programme TADPA est dirigé au niveau de la haute direction par deux comités fédéraux-provinciaux (voir l'annexe 2) :

a. Le Comité directeur TADPA fédéral-provincial responsable de la planification et de l'élaboration du programme canadien de réduction des précipitations acides, présidé conjointement par le sous-ministre adjoint du Service de la protection de l'environnement d'Environnement Canada et par le sous-ministre adjoint du ministère de l'Environnement de l'Ontario.

b. Le Comité de coordination fédéral-provincial de la recherche et de la surveillance, responsable de la coordination des activités canadiennes en matière de science et de surveillance, qui réunit les représentants de neuf ministères et organismes fédéraux et de toutes les provinces. Ce comité est présidé conjointement par le sous-ministre adjoint du Service de l'environnement atmosphérique et par le sous-ministre adjoint du ministère de l'Environnement de l'Ontario.

Deux autres comités fédéraux-provinciaux s'occupent principalement des activités en matière de science et de surveillance dans l'ouest du Canada :

a. Le Comité consultatif TADPA de l'Ouest responsable de la coordination des activités en matière de TADPA dans l'ouest canadien, présidé par le sous-ministre adjoint du Service de l'environnement atmosphérique.

b. Le Comité technique TADPA de l'Ouest responsable de la coordination des activités en matière de science et de surveillance dans l'ouest canadien, présidé par chaque province, à tour de rôle.

Il y a également deux comités qui s'occupent uniquement des activités TADPA fédérales :

a. Le Comité directeur TADPA d'Environnement Canada responsable de la coordination de toutes les activités TADPA du Ministère, présidé par le sous-ministre adjoint du Service de la protection de l'environnement.

b. Le Comité TADPA interministériel responsable du programme scientifique et de surveillance TADPA des ministères et des organismes fédéraux, présidé par le sous-ministre adjoint du Service de l'environnement atmosphérique.

La responsabilité de la planification et de la coordination du travail de ces comités incombe à la Direction générale des questions du Service de la protection de l'environnement (SPE).

La principale activité de cette Direction générale est de négocier des accords pour les mesures prises par les ministères qui sont membres du Comité afin d'atteindre les objectifs du programme TADPA et de les intégrer aux mesures prises par les provinces membres, utilisant ainsi au maximum les ressources disponibles.

Le SPE et le Ministère mèneront donc les négociations en vue des accords fédéraux-provinciaux. Étant donné que les ententes passées entre les gouvernements fédéral et provinciaux et l'industrie portent principalement sur le développement industriel, Expansion industrielle et régionale mènera les négociations de concert avec Environnement Canada et Énergie, Mines et Ressources. Les Affaires extérieures s'occuperont de la coordination des accords canado-américains. Le SPE appuiera le ministère des Affaires extérieures et participera avec lui aux activités entreprises par le Canada et les États-Unis en lui fournissant l'assistance technique nécessaire et en élaborant et en appliquant des stratégies pour traiter avec les États-Unis.

Précipitations acides

Actuellement, la partie du programme TADPA portant sur le SO_2 et le NO_x (précipitations acides) est prioritaire et réunit tous les éléments de la recherche scientifique et de la surveillance, de l'élaboration et de l'application des solutions, et des communications pour le programme TADPA. Ce dossier a des implications internationales (particulièrement avec les États-Unis) étant donné qu'environ 50 % des précipitations acides proviennent des États-Unis.

La solution du problème des précipitations acides réside dans la réduction des émissions de SO_2 et de NO_x en

Amérique du Nord. Voici le plan d'action global nécessaire actuellement pour atteindre cet objectif :

- négocier des accords fédéraux-provinciaux sur les émissions et sur les mesures nécessaires dans chaque province;

- négocier des accords entre les gouvernements fédéral et provinciaux et l'industrie sur des mesures particulières de modernisation et de réduction ainsi que de partage des coûts pour les fonderies de métaux non ferreux;

- poursuivre les objectifs de réduction des émissions déjà adoptés aux États-Unis;

- continuer de rechercher des engagements multilatéraux sur la réduction des émissions transfrontalières;

- maintenir le programme de recherche scientifique et de surveillance TADPA fédéral à son niveau actuel;

- nommer un envoyé spécial pour entretenir le dialogue avec les États-Unis;

- créer un Bureau des précipitations acides.

Les objectifs particuliers du programme des précipitations acides sont :

- réduire le dépôt de sulfate à moins de 20 kilogrammes par hectare par année dans les zones vulnérables en réduisant les émissions de dioxyde de soufre dans les provinces situées à l'est de la frontière entre la Saskatchewan et le Manitoba;

- réduire le total des émissions de dioxyde de soufre à l'est de la frontière entre la Saskatchewan et le Manitoba à moins de 2.3 millions de tonnes d'ici à 1994;

- obtenir que les États-Unis visent à court terme des réductions semblables d'émissions;

- atteindre des réductions significatives pour les émissions de NO_x.

Voici quels sont les résultats jusqu'à présent :

- les provinces de l'est ont convenu d'atteindre (d'après l'année de base 1981) une réduction de 25 % des émissions de SO_2 d'ici à 1990 et d'une réduction additionnelle de 25 % d'ici à 1994;

- les exigences en matière de lutte contre les émissions pour les nouveaux véhicules automobiles légers ont été modifiées de façon à obtenir une réduction de 45 % des émissions de NO_x dans ce secteur (à partir de l'année de base 1981), ce qui limitera l'augmentation de la teneur totale en NO_x dans l'environnement à seulement 12 % d'ici à l'an 2000, par rapport à l'année de base de 1981, à comparer à l'augmentation prévue de 20 %, soit une réduction de la croissance de 8 %;

- la nomination d'envoyés canadiens et américains a déjà été annoncée;

- la création d'un Bureau des précipitations acides a été annoncée.

Les objectifs de l'élément scientifique et de surveillance sont : vérifier l'efficacité des mesures de réduction des émissions; établir le niveau de charge cible pour les dépôts de sulfate; améliorer notre compréhension scientifique des questions du TADPA; et voir comment l'objectif environnemental choisi pour les précipitations acides s'applique aux autres ressources menacées. Chaque ministère et chaque organisme est responsable de l'élaboration et de l'exécution des programmes scientifiques reliés à son mandat et à son domaine de compétence, et qui découlent des engagements du Comité TADPA interministériel.

L'élément scientifique est l'affaire de neuf ministères et organismes fédéraux engagés dans les domaines suivants :

milieu atmosphérique

milieu terrestre

contrôles

santé

domaine socio-économique

Les objectifs de l'élément communication sont :

a. Informer le public canadien du Programme de réduction des précipitations acides, particulièrement de l'engagement du gouvernement fédéral en matière de réduction des émissions acidifiantes au Canada; favoriser l'application des techniques de dépollution dans les fonderies.

b. Informer le public canadien du resserrement des normes concernant les émissions des véhicules moteurs dans le but de réduire les précipitations acides.

c. Fournir des renseignements sur les répercussions des précipitations acides, sur les progrès scientifiques et sur les réalisations en matière de réduction des émissions.

d. Améliorer la compréhension du dossier des précipitations acides et de leurs répercussions transfrontalières et favoriser le débat au sein du public américain, particulièrement dans les régions qui se trouvent au-delà de la Nouvelle-Angleterre.

e. Rechercher l'appui du Congrès américain en vue de l'adoption de lois adéquates sur la lutte contre les précipitations acides.

f. Favoriser la conclusion d'un accord canado-américain en vue de réduire les émissions.

La responsabilité de l'élément communication incombe à six ministères et organismes fédéraux et elle est évaluée à $460,000 pour 1985-1986.

La stratégie en matière de communication s'exerce sur trois plans : national, bilatéral avec les États-Unis et multilatéral à l'échelle internationale.

Autres TADPA

L'autre partie du Programme TADPA traite de tous les autres polluants atmosphériques transportés sur de longues distances. Voici quelques exemples de ces polluants :

- les oxydants photochimiques (NO_x) et les composés organiques volatils qui produisent de l'ozone au soleil

- les métaux lourds

- les composés organiques persistants.

Pour l'instant, ces autres polluants atmosphériques ne sont traités que par l'élément recherche scientifique et surveillance du TADPA.

Le financement du programme TADPA fédéral (voir l'annexe 3) se fait à partir des engagements du budget A des ministères et des crédits supplémentaires des réserves d'intervention pour le développement social et le développement économique et régional. Les dépenses fédérales s'élèvent à environ 18 millions de dollars par année et les provinces dépensent environ 14 millions de dollars par année (voir l'annexe 4). En outre, le gouvernement fédéral a réservé jusqu'à 25 millions et 150 millions de dollars respectivement pour le partage des coûts reliés aux démonstrations technologiques et la modernisation des fonderies de métaux non-ferreux. Au cours des prochaines années, on dépensera environ 70 millions de dollars pour dépolluer les émissions des centrales et des usines alimentées au charbon. (Remarque : cela n'inclut pas le financement des envoyés spéciaux et du Bureau des précipitations acides.)

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

Pour la direction générale des questions, SPE

	84/85	**85/86**	**86/87**	**87/88**
Salaires et traitements	538	570	570	452
F & E (autres dépenses)	1,432	1,074	1,024	92
Subventions et contributions	--	--	--	--
Immobilisations	60	--	--	--
TOTAL	**2,030**	**1,644**	**1,594**	**544**
Recettes	--	--	--	--
A.-P.	13	13	13	11

Remarques Les variations à l'article F & E sont dues à la réduction du financement pour les communications à mesure que le dossier progresse.

La réduction de deux années-personnes en 87/88 est due à une réduction du financement de la réserve d'intervention pour le développement social.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les Canadiens tirent profit du programme. La majeure partie des dommages causés par les précipitations acides sont cumulatifs et irréversibles. Un territoire de plus d'un million de milles carrés dans l'est du Canada est vulnérable. Les ressources naturelles qui pourraient être menacées dans cette région créent environ 8 % du produit national brut canadien dans les secteurs suivants : la pêche sportive et commerciale; le tourisme; l'industrie forestière; et l'agriculture. Le programme permettra de réduire les dommages causés aux édifices et aux ouvrages, notamment ceux du patrimoine, et de réduire les répercussions sur les personnes affectées de troubles respiratoires.

Les fonderies de non-ferreux tireront également certains bénéfices du programme de modernisation et de dépollution.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATION DU PROGRAMME

La Société royale du Canada a fait examiner par des spécialistes le programme scientifique et de surveillance du TADPA fédéral. Les examinateurs ont loué la qualité de la majeure partie du travail accompli. Ils ont cependant souligné certaines lacunes associées à l'absence d'engagement en matière de financement à long terme et à l'absence d'un mécanisme officiel de gestion centralisée, ce qui empêche de planifier efficacement le travail et de maximiser l'utilité des résultats.

OBSERVATIONS ET ANALYSE

Nous sommes entièrement d'accord avec la recommandation contenue dans l'étude de mars 1984 de la Société royale du Canada à l'effet que : "les objectifs du programme TADPA soient réexaminés de façon à les rendre moins généraux et

plus explicites dans tous les secteurs; et qu'ils contiennent en guise d'introduction un énoncé des besoins publics qu'ils sont censés combler".

L'élément précipitations acides du programme TADPA est l'une des principales questions environnementales au Canada parce que ce type de précipitations a un coût socio-économique lié aux dommages à long terme très élevé; certains dommages peuvent être irréversibles. Ces dommages ont été évalués de façon très prudente (d'après les sources facilement identifiables et en se limitant aux seuls dommages mesurables causés aux édifices, aux incidences sur la pêche sportive et aux coûts relatifs à la santé) à plus de 250 millions de dollars par année et on conçoit très bien que les coûts pourraient être supérieurs. Il est actuellement impossible de quantifier les importantes répercussions sur les ressources agricoles et forestières, sur la dégradation à long terme des ressources en eau, sur le tourisme en général, etc. Il n'y a actuellement aucune évaluation ni méthode pour évaluer la totalité des dommages soupçonnés qui soient communément acceptées. Étant donné que ces dommages coûtent très cher à la société, il y a lieu d'approfondir la question de la rentabilité.

Le coût social des mesures correctrices sera, lui aussi, sans doute très élevé. Dans les seuls secteurs des fonderies des non-ferreux et des centrales thermoélectriques au charbon, le coût de la réduction prévue des émissions de SO_2 devrait atteindre 2 milliards de dollars au cours des dix prochaines années, avec des frais annuels d'exploitation qui s'élèvent à 600 millions de dollars. L'industrie fait actuellement des efforts louables dans ce domaine afin de réduire considérablement les coûts de ces mesures correctives.

Le freinage d'environ 8 % de l'accroissement global des émissions de NO_x obtenu à partir de réductions dans le secteur des véhicules légers, est évalué par les pétrolières à 250 millions de dollars au cours des 15 prochaines années, et il fera augmenter le coût de fabrication des automobiles d'environ 150 $ par véhicule.

Jusqu'ici, la recherche a porté surtout sur les effets aquatiques des retombées de SO_2. Le programme n'a pas encore donné lieu à des recherches intensives sur les autres polluants aquatiques (NO_x, matières organiques persistantes, métaux lourds, etc.) ni traité de façon adéquate les effets des polluants non aquatiques (polluants acides, oxydants

photochimiques, etc.) Les intéressés ont régulièrement souligné la nécessité d'améliorer la banque de données dans les secteurs susmentionnés afin que le programme se rapproche de ses objectifs globaux.

Le programme a donné des résultats appréciables grâce à l'établissement des cibles globales de réduction des émissions de SO_2 et la signature d'accords officiels avec les provinces à ce sujet. Le gouvernement fédéral a annoncé son appui financier direct aux industries touchées. La phase de planification et d'organisation au sein du gouvernement fédéral est maintenant terminée, ce qui permet d'entreprendre les négociations site par site entre les gouvernements fédéral et provinciaux et l'industrie.

L'effort scientifique a permis de fournir une grande quantité de données utiles et a donné certains résultats notables à l'échelle internationale.

Les contributions scientifiques et politiques requises sont parmi les plus complexes et les plus ambitieuses jamais envisagées afin de répondre à des questions environnementales dont l'administration est confiée à une structure complexe de comités.

Bien qu'il existe une structure en comités vaste et complexe, l'expérience a démontré que c'est là un moyen peu efficace d'identifier les exigences, d'obtenir des engagements, de trouver et d'attribuer des ressources et de mesurer le rendement. À titre d'exemple, chaque ministère détermine les recherches qu'il fera, quelle somme des ressources du budget A il y consacrera, et s'il cherchera à obtenir un financement additionnel à partir de ses réserves politiques. On a observé que ce système donnait des résultats grâce à la qualité et au dévouement de chacun en dépit de l'absence de pouvoirs réels pour engager des ressources. Étant donné qu'il n'y a aucune façon de faire avancer en bloc le programme global, les projets des ministères et des services ne sont pas tout à fait complémentaires et ne sont donc pas aussi efficaces qu'ils pourraient l'être. On a également exprimé certaines craintes du fait que les membres des divers comités de coordination déléguaient souvent des subalternes sans pouvoir décisionnel. Évidemment cela affaiblit considérablement la structure.

Il faut maintenant attendre de voir l'effet de la création du Bureau des précipitations acides. Aucune des personnes questionnées ne connaît le mandat de ce bureau ni la façon dont il s'en acquittera, ni de qui ce bureau relèvera ou la façon dont il sera relié à la structure organique actuelle. La création d'un Bureau des précipitations acides présente la possibilité de s'attaquer aux questions susmentionnées*.

Bien qu'ils appuient les objectifs du programme et reconnaissent son caractère prioritaire sur le plan national, les intéressés ont exprimé de sérieux doutes quant à la façon dont ce programme était géré et quant à la qualité de certaines parties des fondements techniques utilisés dans la prise de décisions. Les critiques variaient, mais on y retrouvait des thèmes communs, notamment le piètre accès à l'information des principaux intéressés et du public en général; la répugnance apparente d'Environnement Canada à envisager tous les aspects des mesures correctrices ou à quantifier les dangers; un trop grand souci de réagir aux préoccupations engendrées par les médias; l'utilisation de données provenant d'Europe où les conditions sont évidemment différentes; les commentaires incessants sur les efforts des États-Unis (y compris les efforts de communication du Canada); la concentration à l'excès sur les effets du SO_2 sur les masses d'eau; le fait de fournir des données incomplètes et de moindre qualité; la vision étriquée du rôle et du mandat d'Environnement Canada ainsi que l'inaptitude à identifier clairement le personnel ressource responsable au Ministère.

L'étude de mars 1984 de la Société royale du Canada sur les programmes scientifiques a indiqué que nous obtenions un bon rendement sur les 20 millions de dollars consacrés à la recherche et que la majeure partie de ces recherches étaient excellentes, parfois même d'envergure mondiale. La Société royale a toutefois formulé certaines réserves :

a. Aucun organisme n'a le pouvoir d'exiger que le programme fonctionne efficacement comme un tout.

---

* Depuis ces entrevues, l'équipe d'auto-évaluation a reçu une description du Bureau des précipitations acides.

b. Les rapports avec les États-Unis, les provinces, les universités et l'industrie doivent être améliorés.

c. L'examen des résultats par des pairs et la rigueur scientifique doivent être améliorés.

d. Il faut reconnaître que la nature durable de l'effort scientifique nécessite un engagement budgétaire correspondant, de façon à pouvoir planifier adéquatement la recherche.

e. Le programme technique doit être élargi pour englober les questions atmosphériques, terrestres et relatives au bien-être de la population, et il faut une approche améliorée en ce qui a trait à la dimension socio-économique du processus d'élaboration et d'analyse des solutions relatives à la politique.

À peu d'exceptions près, tous ceux qui ont été questionnés étaient d'avis que le Service de la protection de l'environnement devait jouer un rôle important dans l'amélioration de la qualité de l'environnement, mais que ce rôle devait être mieux défini afin d'éliminer les préoccupations et les agacements susmentionnés.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'appliquer les mesures suivantes :

a. Le programme TADPA (y compris les précipitations acides) devrait être considéré comme un élément majeur dans la gestion globale des produits chimiques au Canada. Une importante recommandation de l'équipe d'auto-évaluation du Ministère en ce qui a trait au programme de gestion des produits chimiques toxiques s'applique donc de la façon suivante :

"L'importance de cette question exige le plus haut niveau d'autorité possible. Cela pourrait bien prendre la forme d'un groupe de travail des ministres concernés par la question de la gestion des produits chimiques. Ce groupe devrait comprendre au minimum les ministres des quatre principaux ministères (Environnement, Santé et

Bien-être, Agriculture et Pêches et Océans) et être dirigé par le ministre de l'Environnement. Ce Groupe de travail verrait à imprimer une direction globale à la gestion et une orientation précise aux activités, ainsi qu'à intégrer les efforts et à engager les ressources nécessaires."

b. Le Bureau des précipitations acides doit être adéquatement décrit, organisé et doté en personnel de façon à ce qu'il puisse s'acquitter de son rôle d'organisme clé dans la gestion du programme global TADPA, en mettant d'abord l'accent sur les précipitations acides. Ce bureau aurait notamment pour fonctions : la planification multiministérielle stratégique de la recherche et de la surveillance; la participation aux négociations entre le Canada et les États-Unis; la planification stratégique de programmes fédéraux de contrôle; les négociations avec les provinces et les secteurs non gouvernementaux en matière de lutte contre les émissions; l'application du programme d'information publique pour le compte d'Environnement Canada et la coordination des programmes d'information des autres ministères dans le cadre d'un programme d'information canadien.

Le Comité du Bureau des précipitations acides s'assure :

- qu'un mandataire général (MG) siège au Comité directeur pour la nomination d'un envoyé canadien;

- qu'un MG siège au Comité TADPA interministériel responsable du programme scientifique et de surveillance fédéral;

- qu'un MG siège au Comité directeur TADPA fédéral-provincial;

- que le Bureau des précipitations acides appuie ces deux derniers comités.

c. Le Bureau des précipitations acides relèvera directement du ministre de l'Environnement, à titre de chef du Groupe de travail du Cabinet, en matière de produits chimiques toxiques et du TADPA.

d. Le rôle, la composition et les responsabilités du Bureau des précipitations acides doivent être diffusés par un communiqué de presse et transmis aux principaux intéressés par correspondance directe.

e. Conformément à ce qui précède, Environnement Canada doit être considéré comme un ministère opérationnel en ce qui a trait au Bureau des précipitations acides qui doit entretenir des rapports hiérarchiques avec le ministre de l'Environnement seulement, comme avec le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE).

f. Les recommandations suivantes de l'étude de la Société royale sur l'élément recherche du TADPA devraient être acceptées et appliquées le plus vite possible.

   Les objectifs du programme TADPA doivent être réexaminés de façon à les rendre moins généraux et plus explicites dans tous les secteurs et qu'ils contiennent, en guise d'introduction, un énoncé des besoins publics à combler.

   À la suite de ce nouvel examen, la portée du TADPA doit être revue, en tenant compte du besoin de créer des programmes régionaux de lutte contre la pollution atmosphérique au Canada portant sur l'effet global de tous les polluants à tous les niveaux.

   L'intérêt excessif porté aux composés du soufre doit être atténué de façon à ce qu'une attention adéquate soit portée à la surveillance et à l'analyse des composés de l'azote ainsi qu'aux oxydants et aux métaux lourds*.

---

* Cela signifie qu'une attention accrue doit maintenant être portée à d'autres polluants atmosphériques étant donné que le programme sur le soufre a maintenant atteint sa vitesse de croisière.

Le contrôle global du programme TADPA doit être sensiblement accru et le pouvoir de financement concentré dans un organisme directeur.

Les mécanismes prévoyant l'examen et l'évaluation intraprogramme et externes de la recherche scientifique doivent être renforcés considérablement afin que les efforts soient mieux coordonnés et que l'isolement des chercheurs soit réduit.

Les relations et la collaboration doivent être resserrées entre les services responsables du TADPA, les organismes publics provinciaux et américains, et les universités canadiennes (qui n'ont pas un rôle suffisant dans ce programme).

La participation d'organismes extérieurs aux examens, y compris le rôle de la Société royale, doit être considérée particulièrement en ce qui a trait au choix optimal des moments d'intervention.

Le rôle du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources dans le programme de recherche TADPA doit être accru, principalement en ce qui a trait (i) au rôle de la Commission géologique du Canada, et (ii) aux relations entre le programme de contrôle et le Service de la protection de l'environnement.

À titre d'objectif de recherche, une attention particulière doit être portée à la formulation des solutions politiques pouvant servir à réduire le programme TADPA ainsi qu'à l'analyse des informations nécessaires au choix des meilleures solutions relatives à la politique*.

Le budget global de 1984-1985 d'environ 20 millions de dollars (à l'exception du programme de contrôle d'Énergie, Mines et Ressources) doit être considéré comme suffisant pour le programme actuel, compte tenu des années-personnes disponibles. Un financement

---

* Cela comprend la recherche économique fondamentale.

additionnel sera nécessaire pour couvrir les activités supplémentaires recommandées dans le rapport.

Dans l'immédiat, il faut continuer de financer les parties essentielles des programmes atmosphérique, terrestre, aquatique et de la santé, et prendre des engagements budgétaires adéquats pour tenir compte de la nature à long terme de la majorité de ces programmes.

Les engagements budgétaires annuels doivent être faits dans tous les secteurs à une date permettant la planification ordonnée des opérations de l'année suivante, principalement en ce qui a trait aux projets extérieurs.

g. Environnement Canada doit élaborer un plan d'ici un an en vue d'une évaluation détaillée des effets des polluants atmosphériques qui serviront à fixer les priorités de la politique ainsi que les besoins en ressources; l'évaluation devrait être terminée d'ici trois ans.

h. Les administrateurs du programme doivent communiquer plus librement avec le public et les principaux intéressés en ce qui a trait au partage des données, à l'établissement conjoint des priorités et à l'élaboration de solutions par consensus général. Une telle approche permettra un meilleur engagement de tous les participants et une réalisation plus efficace des objectifs.

Annexe 1
Programme du transport à distance des polluants atmosphériques
Ministères et organismes participants

Ministère Organisme	Recherche scientifique et surveillance	Élaboration et application des solutions	Communications
Environnement	X	X	X
Énergie, Mines et Ressources	X	X	
Expansion industrielle		X	
Pêches et Océans	X		X
Santé et Bien-être social	X		X
Agriculture	X		
Service canadien des forêts	X		X
Conseil national de la recherche	X		
Conseil du Trésor	X	X	X
Service et Technologie	X		
Bureau des relations fédérales-provinciales		X	
Finances		X	

Annexe 2

Programme du transport à distance des polluants atmosphériques
Structure par comité

Fédéral

Comité directeur TADPA (Environnement)

- présidé par le sous-ministre adjoint du SPE avec des représentants de tous les services
- coordination des activités TADPA du Ministère

Comité TADPA interministériel (CTI)

- présidé par le sous-ministre adjoint du SEA avec des représentants de tous les ministères et de tous les organismes intéressés au programme scientifique et de surveillance TADPA fédéral
- coordination du programme scientifique et de surveillance fédéral

Fédéral-Provincial

Commission de gestion des ministres fédéraux-provinciaux

- présidée conjointement par le ministre d'Environnement Canada et le ministre de l'Environnement de l'Ontario
- coordination générale du programme TADPA canadien et coordination de la politique

Comité directeur TADPA fédéral-provincial**

- présidé conjointement par le sous-ministre adjoint du SPE et le sous-ministre adjoint du ministère de l'Environnement de l'Ontario
- élaboration du programme canadien de réduction des émissions et appui du conseil de gestion des ministres

Comité fédéral-provincial de coordination de la recherche et de la surveillance (CCRS)***

- présidé conjointement par le sous-ministre adjoint du SEA et le sous-ministre adjoint du ministère de l'Environnement de l'Ontario
- coordination des activités scientifiques et de surveillance canadiennes
- liens officieux avec sa contrepartie américaine

Comité consultatif TADPA de l'Ouest (CCTO)*

- présidé par le sous-ministre adjoint du SEA
- coordination des activités TADPA canadiennes dans l'ouest du Canada
- principalement les activités scientifiques et de surveillance

Comité technique TADPA de l'ouest (CTTO)*

- présidé par les provinces, à tour de rôle
- coordination des activités scientifiques et de surveillance

* Soit le ministère de l'Environnement de l'Alberta; le ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique; le ministère de l'Environnement et de la Santé et Sécurité au travail du Manitoba; le ministère des Ressources renouvelables des Territoires du Nord-Ouest; le ministère de l'Environnement de la Saskatchewan; Environnement Canada.

** Soit toutes les provinces à l'est de la frontière entre la Saskatchewan et le Manitoba.

*** Soit toutes les provinces. Un membre du CTTO représente l'ouest du Canada à presque toutes les réunions.

Annexe 3

Programme de gestion des produits chimiques toxiques

Répartition des ressources reliées aux activités en matière de produits chimiques toxiques
Environnement

Groupe de produits chimiques toxiques	FONCTIONS																	
	Politique		Loi		Réglementation		Recherche		Données		Stockage/ élimination		Mesures d'urgence		Autres		Totaux	
	A.-P.	000 $	A.-P.	000 $	A.-P.	000 $	A.-P.	000 $	A.-P.	000 $	A.-P.	000 $	A.-P.	000 $	A.-P.	000 $	A.-P.	000 $
Pesticides	1	33	-	--	16	737	41	1217	1	42	-	--	1	66	-	--	60	2095
Autres matières organiques	2	63	-	--	59	3226	11.5	583	1	42	-	--	7	570	-	--	80.5	4484
Métaux	1	33	-	--	16	793	10.5	576	1	42	-	--	1	50	-	--	29.5	1494
Autres matières inorganiques	1	33	-	--	4	160	3	154	1	42	-	--	8	600	-	--	17	989
Radionuclides	.5	22	-	--	2.9	115	11.1	489	.4	19	1.1	65	1	40	-	--	17	750
Contaminants de la nourriture et de la boisson	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	—
Produits pétroliers	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	-	—
Précipitations acides	1	35	.5	15	48.5	2861	60	2423	3	383	-	--	-	--	4	136	117	5853
Déchets	1	33	-	--	37	2977	-	--	-	--	-	--	-	--	-	--	38	3010
Effluents	8	280	1	40	221.4	9693.6	-	--	-	5	-	--	-	--	-	--	230.4	10018.6
Émissions	2	63	.5	15	116.5	4967	7	256	-	--	-	--	-	--	-	--	126	5301
Autres	-	35	-	--	1	50	9	667	-	--	-	--	-	--	-	--	10	752
Totaux	**17.5**	**630**	**2**	**70**	**522.3**	**25579.6**	**153.1**	**6365**	**7.4**	**575**	**1.1**	**65**	**18**	**1326**	**4**	**136**	**725.4**	**34746.6**

Annexe 4
Programme de transport à distance des polluants atmosphériques
Dépenses pour les activités provinciales

Millions $ 1984/85

Manitoba	0.1
Ontario	8.9
Québec	1.1
Nouveau-Brunswick	1.1
Île-du-Prince-Édouard	0.02
Nouvelle-Écosse	0.1
Terre-Neuve	0.07
Colombie-Britannique	1.4
Alberta	1.4
Saskatchewan	1.4
TOTAL	**14.34**

Les activités des gouvernements provinciaux complètent celles du gouvernement fédéral et sont essentiellement les mêmes que celles mentionnées dans l'analyse du programme.

PROGRAMMES INDUSTRIELS

OBJECTIF

Veiller à ce que les activités industrielles et municipales soient menées de façon à réduire le plus possible les effets néfastes sur l'environnement, en éliminant ou en réduisant les émissions de polluants responsables des pertes et en refreinant l'utilisation des substances nécessaires, mais dangereuses.

DOCUMENTS HABILITANTS

Administrés par Environnement Canada :

Loi sur l'organisation du gouvernement (1979)
Loi sur les pêcheries (article 33) (1970)
Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique (1971)
Loi sur les ressources en eau du Canada (1970)
Activités fédérales en matière de lutte contre la pollution - Nettoyage et prévention (décision du Cabinet 1972)
Loi sur les contaminants de l'environnement (1974)

Administrés par d'autres ministères :

Loi sur la sécurité des véhicules automobiles (S.R. 1970, art. I, c. 26)
Loi sur la marine marchande du Canada (S.R. 1970, c. S-9)
Loi sur le contrôle de l'énergie atomique (S.R. 1970, c. A-19)

DESCRIPTION

Ce programme a trois rôles fondamentaux :

a. Un rôle de définition et d'évaluation du problème : Il fournit l'information nécessaire et évalue les répercussions actuelles et possibles des activités industrielles et sectorielles sur l'environnement.

b. Un rôle de banque de connaissances, de consultation et de chef de file : il crée et soutient des centres de compétence sur les activités sectorielles, spécialisés notamment dans les techniques, les procédés, les matières premières, les effluents, etc.; il fournit des

conseils techniques aux clients, comme les bureaux régionaux, les autres ministères, les provinces, l'industrie et les municipalités.

c. Rôle d'élaboration et d'application des solutions : il rédige des manuels techniques pour venir à bout des problèmes de pollution de l'air, de l'eau et des déchets et met en vigueur des mesures comme des règlements, des directives et des codes d'utilisation.

Les responsabilités comprennent : l'établissement et la mise à jour des inventaires; la caractérisation des émissions de polluants; l'évaluation des techniques de lutte; l'évaluation des répercussions environnementales et des implications socio-économiques; l'information et la consultation du public; le choix de stratégies pour intervenir dans la prise de décisions ou l'influencer; et la compilation des rapports annuels sur le respect des objectifs pour tous les secteurs réglementés.

Les activités visent essentiellement à assurer que les clients appliquent les programmes de lutte contre la pollution pour réduire les charges de polluants à des teneurs non dangereuses et pour réparer les dommages causés à l'environnement; que les activités qui relèvent du gouvernement fédéral reflètent de saines pratiques environnementales, et que le Canada respecte tous ses engagements internationaux en matière d'environnement. L'ordre actuel des priorités est le suivant : les fonderies de non-ferreux; les services; les émissions des véhicules; le programme national d'essai et d'évaluation des incinérateurs (PNEEI); les déchets dangereux; la prévention des désastres industriels comme celui de Bhopal; la production de thermoélectricité; et la protection et la préservation des forêts.

Le programme suit une démarche globale et pluridisciplinaire pour la recherche de solutions aux problèmes environnementaux. Cette façon de procéder évite qu'une solution à un problème ne crée un problème ailleurs. Elle permet l'évaluation de l'ensemble des effets environnementaux pendant le cycle complet des polluants, c'est-à-dire à partir du moment où l'on choisit le site d'un projet important jusqu'à ce que celui-ci soit abandonné, et du berceau au tombeau en ce qui a trait à la gestion des produits chimiques et des substances toxiques.

Les fonctions "définition et évaluation des problèmes" et "banque de connaissances" sont surtout concentrées à l'administration centrale, particulièrement dans le cas des questions nationales, tandis que les bureaux régionaux s'attaquent aux problèmes précis. En ce qui a trait à la fonction "élaboration et application des solutions", l'administration centrale est la principale responsable de l'élaboration des solutions, les régions étant les principales responsables de leur application, directement ou par l'entremise des provinces. Les régions sont également responsables de l'application de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries dans les Maritimes et en Colombie-Britannique.

Compte tenu des responsabilités et des compétences multidisciplinaires des Programmes industriels (PI), notamment en ce qui touche l'élimination sur place des déchets, il a été jugé logique et rentable de transférer aux PI les activités en matière de gestion extérieure des déchets dangereux, l'application de la Loi sur le transport des produits dangereux, le recyclage et le programme fédéral des sites d'élimination des déchets.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	**85/86**	**86/87**	**87/88**
Salaires et traitements	7,396	8,654	8,654	8,654
F & E (autres dépenses)	4,271	3,552	3,786	3,186
Subventions et contributions	--	--	--	--
Immobilisations	24	100	100	100
TOTAL	**11,691**	**12,306**	**12,540**	**11,940**
Recettes A.-P.	-- 168	-- 193	-- 193	-- 193

Répartition des ressources totales par région et à l'administration centrale (AC), 1984/85

	AC	**Atlantique**	**Québec**	**Ontario**	**O & N**	**Pacifique**	**Total des régions**
A.-P.	58	30.5	13.6	12.4	23.5	30.1	110.1
000 $	4,894	2,168	661	749	1,328	1,891	6,797

Remarque En novembre 1984, les activités reliées au programme de gestion des déchets à l'administration centrale ont été assumées par les Programmes industriels. C'est ce qui explique les augmentations indiquées ci-dessus.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires et les clients du programme comprennent : différents secteurs industriels comme les fonderies de non-ferreux, les services et l'industrie automobile; les secteurs des pâtes et papiers et des forêts, les industries chimiques (partie du programme ayant pour but de prévenir les désastres industriels); les municipalités, par le truchement de programmes comme le PNEEI et la production d'énergie à partir des boues usées; les gouvernements provinciaux et territoriaux; d'autres ministères du gouvernement fédéral comme les Transports, les Travaux publics, les Affaires indiennes et du Nord (AINC), Énergie, Mines et Ressources (EMRC), et la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA), ainsi que d'autres pays.

Les résultats du programme sont acheminés à des secteurs et sous-secteurs donnés de l'industrie. Les effets s'en font sentir sur des sites industriels particuliers, dans les collectivités voisines et souvent d'autres très éloignées (par exemple par la réduction du transport à distance des polluants atmosphériques) et parmi le public en général comme c'est le cas avec les nouvelles normes sur les émissions des véhicules automobiles et sur le transport des déchets dangereux.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

Il s'agit d'un nouveau programme créé à la suite de l'importante réorganisation des programmes au Service de la protection de l'environnement (SPE) en mars 1983. Aucune analyse officielle n'a encore été faite.

OBSERVATIONS ET ANALYSE

L'objectif énoncé pour les Programmes industriels reflète bien leur rôle tel qu'il est joué et tel que les intéressés le comprennent. Il s'agit d'un énoncé général, ce qui est normal puisque le sujet traité est vaste et qu'il est exposé au rapide changement des priorités.

Lorsqu'on analyse les activités des "Programmes industriels", il appert que ce titre ne décrit pas en totalité les travaux effectués; on néglige notamment l'activité récemment ajoutée, la gestion des déchets.

Avant 1978, l'accent était mis sur la réglementation comme moyen de réduire les teneurs brutes en polluants émis dans l'environnement. Depuis, peu de nouveaux règlements ont été introduits, l'attention étant portée sur l'élaboration de directives ou de codes de pratique, ce qui confère un caractère de consultation et de conseil au programme, au lieu du rôle traditionnel d'organisme de réglementation établi dans l'énoncé de l'objectif du programme. Ce changement est issu du fait que le mode de réglementation entraînait de nombreux conflits de compétence, et du fait que les provinces ont développé des services dans ce domaine.

Organisation

Les Programmes industriels, à l'administration centrale, sont constitués en sept divisions dont six sont organisées de façon à correspondre à six secteurs industriels (les mines, les villes, les ressources renouvelables, les transports et le pétrole et le gaz). La septième division, la gestion des déchets, a été ajoutée à la suite de la réorganisation du service en 1983. Certaines des régions ont cependant gardé l'ancienne structure comprenant les environnements atmosphérique, aquatique et terrestre. Cela est significatif étant donné l'importance des organisations régionales combinées (aussi bien par le nombre des personnes que la variété des compétences). Il était impossible de savoir comment l'administration centrale et les bureaux régionaux évitaient les chevauchements et le double emploi. Cette crainte d'un dédoublement d'efforts augmente lorsque l'on pense aux vastes bassins de compétence qui existent dans les autres ministères, dans les provinces et l'industrie.

Pour les Programmes industriels, les bureaux régionaux doivent : intervenir dans les questions d'intérêt public dans une région ou une province donnée; entretenir des liens étroits avec les organismes provinciaux; identifier les nouvelles questions qui nécessiteront une analyse détaillée; apporter une perspective régionale aux dossiers d'intérêt national; et faire respecter les exigences du programme de protection de l'environnement. Le personnel de l'administration centrale des Programmes industriels doit

fournir des conseils d'expert aux bureaux régionaux pour faciliter les interventions dans les questions d'intérêt public. À mesure que de nouvelles questions surgissent, les Programmes industriels peuvent entreprendre une analyse détaillée de ces questions ou y participer selon la portée (nationale ou régionale) et les ressources disponibles. Lorsque les questions environnementales sont jugées d'intérêt national et que dans le cadre des Programmes industriels, on entreprend des activités qui y sont reliées, on doit rechercher la participation des régions pour s'assurer que le point de vue propre à une région ou à une province donnée est pris en considération dans le processus décisionnel. Les responsables des Programmes industriels sont chargés de l'élaboration des mesures nationales de contrôle, avec la participation appropriée des régions. Le personnel des bureaux régionaux est responsable de l'application de ces règlements, directement ou par l'entremise des provinces. Les questions propres à chaque site nécessitant une mesure correctrice ou une mesure de prévention peuvent être traitées soit à l'administration centrale, soit aux bureaux régionaux, selon l'importance de la question et les ressources disponibles, et les mesures adoptées sont appliquées par les bureaux régionaux. La vérification du processus d'application des mesures de contrôle, afin de s'assurer que les buts visés sont atteints, incombe aux responsables des Programmes industriels.

Il faut envisager l'idée de centres de compétence complets et permanents afin d'éviter les chevauchements et le double emploi.

Il y a confusion pour ce qui est de la responsabilité étant donné que dans certains cas, les pouvoirs sont exercés par d'autres ministères ou des provinces. Par exemple :

- Les émissions des automobiles en vertu de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles administrée par Transports Canada versus la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique.

- L'industrie des métaux non ferreux est couverte par le mandat de EMR.

- La santé au travail (un facteur important des secteurs industriels) n'est pas considérée comme faisant partie du mandat de Travail Canada ni des ministères du travail des provinces.

- Les émissions industrielles sont considérées de juridiction provinciale.

Cela remet en question le rôle des programmes industriels dans bien des domaines.

PRIORITÉS

L'utilité du rapport annuel sur le respect des objectifs souffre de l'absence d'un fichier central et d'un système de compte rendu appropriés qui indiqueraient les progrès relatifs à l'atteinte des objectifs en matière de qualité de l'environnement. Lorsque l'on considère les efforts considérables en matière de contrôle des émissions dans l'environnement, cette lacune sur le plan de l'information suscite de graves questions chez les groupes intéressés au sujet de l'efficacité des mesures qui ont déjà été prises et du choix des nouvelles priorités.

La capacité du gouvernement fédéral à répondre à la vaste gamme de menaces environnementales n'est pas infinie. Cela nécessite un système d'établissement strict des priorités, de façon à assurer l'utilisation la plus efficace possible des ressources. Pour le moment, il ne semble pas que ce soit le cas. Il y a actuellement plus de 40 projets en marche à l'administration centrale et au moins autant sur le plan régional.

Les objectifs, les buts et les priorités sont établis par les mécanismes normaux de planification de la stratégie, des opérations et du travail, en fonction des questions courantes et en consultation étroite avec les bureaux régionaux, les organismes provinciaux et les autres ministères du gouvernement fédéral. Le programme est suffisamment souple pour s'adapter aux changements de priorités et à des activités non prévues à la demande du ministre ou de l'administration centrale; cela entraîne cependant un déplacement des activités normalement prévues.

EXPLOITATION

Les Programmes industriels ont permis d'abattre beaucoup de travail important soit à titre de chef de file ou avec d'autres organismes. En voici quelques exemples :

1. Les Programmes industriels ont été la cheville ouvrière de l'adoption des nouvelles normes sur les émissions des véhicules par le gouvernement en

vertu de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, qui ont permis de réduire les émissions à l'origine de précipitations acides, ce qui a pour effet d'améliorer la qualité de l'air en milieu urbain, au profit d'une bonne partie de la population.

2. Les Programmes industriels ont joué un rôle décisif dans le secteur des pâtes et papiers par l'adoption du règlement sur les effluents des usines de pâte et papier et du programme de modernisation des usines de pâte et papier d'Expansion industrielle régionale en veillant à ce que les objectifs économiques et environnementaux du gouvernement soient compatibles, et en augmentant l'efficacité et la compétitivité de ce secteur vital tout en s'occupant des questions environnementales pertinentes.

3. Le code sur la phase de conception de la production de thermo-électricité récemment annoncé est un bon exemple du rôle de chef de file des Programmes industriels et de la collaboration étroite avec l'industrie et les associations d'industrie (l'Association canadienne d'électricité et l'Association nucléaire canadienne dans ce cas-ci), les organismes gouvernementaux (Commission de contrôle de l'énergie atomique) et les provinces, en ce qui a trait aux problèmes environnementaux propres à des secteurs bien précis de l'industrie.

4. Un bon exemple du rôle consultatif scientifique et technique est le soutien fourni au ministre et aux hauts fonctionnaires relativement à diverses questions comme la rentabilité socio-économique de la réduction des émissions de SO_2 de fonderie de non-ferreux dans le cadre des objectifs du gouvernement en matière de précipitations acides.

5. Le Programme national d'essai et d'évaluation des incinérateurs témoigne de la capacité du programme à traiter de questions techniques complexes (dans ce cas-ci, il s'agit des dioxines dont une source importante est l'incinération) et à obtenir l'appui de principe financier d'organismes externes (comme les autres ministères du

gouvernement, les provinces, les municipalités et le secteur privé) pour appuyer son initiative.

6. L'appui du programme à Transports Canada en vertu de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses garantit non seulement le transport sécuritaire des substances dangeureuses sur le plan environnemental, mais permet également au gouvernement de toujours être informé des déplacements internationaux et interprovinciaux de ces substances; cela profite donc au grand public car des accidents et des déversements de substances dangereuses sont évités.

Ces exemples et d'autres amélioreront considérablement la qualité de l'environnement, mais auront un coût social très élevé qui nécessitera de lourds investissements, et entraîneront des coûts d'exploitation importants.

Le conflit entre les attentes du public relativement à la solution par le SPE des problèmes environnementaux sous toutes leurs formes, et les lacunes de son mandat - documents habilitants, préoccupations juridiques (rapports fédéraux-provinciaux) et les contraintes sur le plan des ressources - ne sont nulle part aussi apparents que dans l'exploitation des Programmes industriels. Il s'ensuit un défi de taille pour l'organisation si les Programmes industriels doivent jouer un rôle important dans l'harmonisation de ces activités avec les nombreux autres participants concernés par la définition et la solution des questions environnementales. Sa façon de fonctionner dans cette situation est la clé du succès.

L'approche utilisée jusqu'à maintenant a suscité beaucoup de critiques de la part de nombreux intéressés. Elles portent sur trois domaines en particulier : le fait que dans sa façon de procéder pour déterminer les questions environnementales et y trouver une solution, le SPE se fait le défenseur de l'environnement et prend position au lieu de chercher à créer un équilibre; l'étroitesse d'esprit du SPE lorsqu'il prescrit des solutions et qu'il fait une utilisation sélective des informations disponibles pour justifier cette prise de position; les relations perçues qu'il a avec les ONG environnementales et leur effet sur la crédibilité du SPE auprès des autres secteurs intéressés.

L'intensité des préoccupations qui ressortent des entrevues avec les représentants des provinces, de

l'industrie, des ONG environnementales et, en particulier, des autres ministères du gouvernement a permis de décrire cette approche comme étant :

partiale

étroite - la meilleure technologie disponible est la seule solution acceptable

fragmentaire - on ne prend pas en considération tous les facteurs pertinents - techniques, économiques, chronologiques, etc.

incomplète - on n'utilise pas les compétences externes disponibles

inconséquente - exposition politique de l'opinion des responsables

opportuniste - utilisation sélective du sensationnalisme de presse.

Cela était particulièrement évident dans les rapports du SPE à l'intérieur des unités de l'administration centrale.

De nombreux intéressés ont indiqué qu'ils avaient de la difficulté à identifier les personnes responsables de questions particulières en raison des nombreux changements non mentionnés au sein de l'organisation.

De nombreux intéressés ont également fait des commentaires sur la qualité des conseils donnés et la coopération fournie pour des questions et des projets particuliers.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Reformuler l'énoncé de l'objectif et la description du programme pour :

indiquer clairement l'objectif du programme

élargir la définition pour inclure les programmes non industriels couverts

porter l'attention sur ce qui peut se faire dans la pratique

énoncer les objectifs en termes mesurables

établir les moyens juridiques et identifier les besoins d'une action conjointe.

b. Modifier l'énoncé des objectifs des Programmes industriels de façon à inclure les responsabilités du Programme de gestion des déchets.

c. Redéfinir les objectifs des programmes industriels et urbains afin de mieux traduire les domaines de compétence; réviser la structure organisationnelle de la façon suivante :

Décrire les relations qui devraient exister entre l'administration centrale du programme (politique) et les prestataires de chacun de ses éléments à l'échelle régionale (exécution) de façon à assurer une utilisation efficace des ressources en évitant le plus possible tout double emploi et chevauchement.

Réviser le concept de centre de compétences afin d'assurer une utilisation maximale des ressources internes tout en retenant l'impartition pour les travaux nécessitant des compétences spéciales.

Communiquer avec les intéressés pour leur expliquer le changement organisationnel, d'un seul centre de compétence à un centre responsable de l'identification et du transfert des connaissances par voie de consultation.

Justifier et accepter l'attribution de responsabilités en fonction des pouvoirs existants et les établir clairement dans un memorandum d'accord entre le SPE et d'autres ministères du gouvernement et certaines provinces.

d. Élaborer et garder à jour un fichier central et un système de compte rendu conjointement avec les provinces pour indiquer les progrès relatifs ou les tendances permettant d'atteindre les objectifs

établis sur la qualité de l'environnement ou le degré de changement dans la qualité du milieu récepteur. Cela permettrait d'établir avec précision l'effet ou le succès réel d'une mesure d'atténuation ainsi que d'établir l'ordre des priorités.

e. Mettre en place un processus d'établissement conjoint des priorités avec les intéressés et tenir compte du sérieux de la menace, des conséquences socio-économiques et de la disponibilité des techniques appropriées de façon à ce que les décisions prises portent sur les principales causes de problèmes et à assurer une utilisation plus efficace des ressources.

f. Mettre un terme au rôle de défenseur de l'environnement tel que pratiqué actuellement étant donné qu'il est mal compris et qu'il est néfaste pour l'image du Ministère. Il devrait être remplacé par une approche consultative qui cherche à obtenir le consensus général dans l'identification des questions et l'élaboration des solutions. Cela permettra d'obtenir un meilleur engagement de la part des intéressés, y compris les syndicats, et une meilleure utilisation de toutes les compétences et de toutes les ressources disponibles.

g. Veiller à ce que les considérations relatives à la santé au travail et à l'environnement demeurent des éléments importants du processus de prise de décisions.

PROGRAMME DU BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES

OBJECTIF

Veiller à ce que les effets environnementaux des interventions du gouvernement fédéral, et notamment de ses décisions en matière de financement ou d'autorisation des activités du secteur privé, soient connus et, s'ils sont néfastes, réduits autant que possible de façon à maintenir un environnement de qualité acceptable.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement
Établissement du Programme fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (Directive du Cabinet, 1973)
Amendement du Programme d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (Directive du Cabinet, 1977)
Changements au PEEE (Décret sur les lignes directrices, 1984)

DESCRIPTION

Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE) administre le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) dont le but est de faire en sorte que les répercussions environnementales éventuellement néfastes des programmes, projets et activités du gouvernement fédéral soient prises en considération à l'étape de la planification.

Le BFEEE définit des procédures, des directives et des compétences administratives et voit à leur application en vue de faciliter le processus d'évaluation environnementale; organise et convoque des commissions d'évaluation; s'assure que tous les projets soumis aux commissions d'évaluation des incidences environnementales sont évalués de façon compétente; évalue la performance du processus d'évalution des incidences environnementales et fait des recommandations sur les changements qui s'imposent pour améliorer son efficacité.

Il incombe aux seuls ministères du gouvernement fédéral de faire l'examen préalable des répercussions environnementales éventuelles de leurs projets; de faire les évaluations environnementales initiales (EEI) des projets

qui, après examen préalable, semblent pouvoir avoir de graves répercussions environnementales; et de faire part au ministre de l'Environnement des projets dont les répercussions environnementales pourraient être, selon l'EEI, importantes.

Des commissions distinctes d'évaluation des incidences environnementales sont créées pour chaque projet soumis au BFEEE en vue d'un examen. Chaque commission met au point des directives portant sur la préparation d'un énoncé d'incidences environnementales (EIE) par le ministère ou l'organisme fédéral d'où émane le projet en question; examine l'EIE de même que tout document supplémentaire; tient des audiences publiques et analyse la réponse du public à l'EIE; rédige un rapport sur l'examen des principales répercussions du projet considéré contenant des recommandations sur la mise en oeuvre du projet, rapport qu'elle présente au ministre de l'Environnement ainsi qu'aux ministres responsables du projet. La commission est formée de personnes dont les compétences sont reconnues et qui viennent de divers milieux, y compris le gouvernement et d'autres pays.

Bien que plusieurs provinces canadiennes aient adopté des lois sur l'évaluation environnementale au cours des dernières années (Saskatchewan, Ontario, Colombie-Britannique, Québec, Terre-Neuve), on essaie dans la mesure du possible, de faire des examens conjoints fédéraux/provinciaux. Sans avoir de loi spécifique à ce sujet, l'Alberta tient des audiences d'évaluation environnementale et mène d'autres genres d'enquête sous l'égide de la commission chargée de l'économie des ressources énergétiques ou en vertu de la loi du ministère de l'Environnement de l'Alberta.

Les budgets sont dépensés principalement (environ 50 %) pour l'établissement et le fonctionnement des commissions indépendantes d'examen public. Parmi les autres activités, mentionnons l'administration des procédures d'examen, l'établissement de directives politiques, les conseils aux organismes participants et l'établissement de recommandations sur les améliorations qui s'imposent dans les politiques. Le nombre, l'ampleur et la complexité des projets présentés au BFEEE sont les principaux facteurs qui déterminent les ressources qu'on y consacre.

Les audiences des commissions sont informelles et ouvertes à quiconque est intéressé au projet proposé. Les

audiences sont tenues ponctuellement et dans les gros centres d'intérêt. Ces commissions ne sont pas judiciaires (pas de règle de la preuve) et sont normalement présidées par un agent du BFEEE. Dans certains cas, les audiences peuvent être divisées selon les secteurs d'intérêt communautaires ou techniques. Les recommandations de la commission, bien qu'elles soient respectées, ne lient pas juridiquement les parties et, par conséquent, n'ont pas à être mises en application par le ministère responsable.

DÉPENSES PROJETÉES (en milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires	1,322	1,368	1,368	1,368
F&E	1,963	2,346	2,364	2,364
Subventions et contributions	--	--	--	--
Immobilisations	5	6	6	6
TOTAL	**3,290**	**3,720**	**3,738**	**3,738**
A.-P.	28	29	29	29

Remarque Changements dans le budget de 84/85 à 85/86 attribuables à la création du Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE) (voir point 3 dans l'appendice 1).

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux secteurs intéressés et bénéficiaires sont les résidants du Canada qui pourraient subir un préjudice par un développement quelconque, de même que le gouvernement et les entreprises du secteur privé dans leurs activités de planification.

Les générations futures de Canadiens, qui évitent ainsi d'avoir à payer les frais environnementaux et socio-économiques qui auraient découlé de la mise en oeuvre d'activités néfastes pour l'environnement.

Les intervenants en évaluation environnementale et sociale.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATION DU PROGRAMME

En 1982, à la demande du ministère d'État au développement social (MEDS), une évaluation indépendante de la façon dont les ministères s'acquittaient de leurs responsabilités dans le cadre du PEEE a été effectuée. Cette évaluation portait uniquement sur la "façade" ou la phase d'évaluation initiale du processus, dont la responsabilité relève entièrement des ministères responsables, et excluait le fonctionnement de la commission et le suivi. Les conclusions majeures de cette étude sont les suivantes :

a. Le processus lui-même et l'examen des éventuelles répercussions sociales et économiques et des effets sur le milieu physique soulèvent l'enthousiasme.

b. Dans la plupart des ministères étudiés, les fonctions d'administration du PEEE sont inexistantes ou inefficaces. Cela entraîne des inconséquences, de l'inefficacité et de l'imprévision dans la phase d'examen préalable du processus.

c. La documentation des décisions en matière d'examen préalable dans la plupart des ministères est si peu abondante ou inaccessible qu'il est pratiquement impossible de déterminer de façon concluante si les exigences du PEEE ont été satisfaites.

d. Le rôle du BFEEE dans le processus n'est pas assez bien défini et le bureau n'a pas l'autorité suffisante pour donner des directives efficaces aux ministères afin d'assurer l'adoption de procédures d'application rigoureuses.

e. Le PEEE a besoin de directives et de critères précis pour permettre de prendre des décisions en matière d'examen préalable.

Ces observations et quelques autres ressortant de l'évaluation ont été incorporées dans l'évaluation de l'ensemble du processus, effectuée en 1983 et au cours de la première moitié de 1984, et qui est à l'origine du décret du conseil sur le PEEE de juin 1984 (voir l'annexe 1). En plus

de l'évaluation de 1982, un autre examen du processus a été effectué par le BFEEE en consultation avec les ministères et en tirant profit des conseils donnés au cours des années par l'industrie, le public et les provinces. Un certain nombre d'autres problèmes, à la fois réels et perçus, ont pu ainsi être recensés. Ces problèmes ont aujourd'hui été examinés et tous, sauf quelques-uns, semblent avoir été résolus, bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer vraiment cette conclusion. Une liste sommaire des problèmes relevés et des solutions proposées est jointe en annexe (voir l'annexe 1).

Les principaux points qui restent à régler de façon définitive sont le financement des intervenants et l'inclusion obligatoire de toutes les sociétés de la Couronne fédérale dans le processus. Le nouveau guide exhaustif d'examen préalable et d'évaluation initiale du PEEE en est au dernier stade de rédaction; un nouveau manuel de procédures pour les commissions a été publié; de nouvelles procédures du PEEE sont en cours de préparation dans tous les gros ministères et devraient être terminées au cours de la présente année financière; des ententes de coopération doivent être conclues avec les provinces, à commencer par un accord avec l'Alberta; et des recherches sont en cours tant au nouveau Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale (CCREE) qu'au BFEEE lui-même en vue de déterminer les améliorations qui pourraient être apportées au processus dans l'avenir.

OBSERVATIONS ET ANALYSE

L'objectif du bureau est bien compris et accepté par les principaux intéressés. Il soulève cependant certains problèmes quant à son application. Un objectif mieux libellé se lirait comme suit : "mettre en place un processus visant à s'assurer(...)"; il faudrait également remplacer l'expression "secteur privé" par "secteur non gouvernemental".

Le BFEEE ne joue pas, en tant qu'organisation, le rôle d'un protecteur de l'environnement. Son objectif est d'administrer le processus de façon à favoriser un développement compatible avec le milieu. Cette approche a rehaussé la crédibilité du bureau et a amélioré le processus d'examen lui-même.

Le processus prévoit l'examen des répercussions sociales directement liées aux effets sur l'environnement. Le ministre responsable peut, à son gré, élargir la portée

des directives d'examen afin d'inclure de plus vastes répercussions sociales. Toutefois, on reconnaît que de nombreux aspects sociaux relèvent d'autres compétences et qu'il y a d'autres façons de les prendre en considération.

Ce processus a été examiné souvent au cours de ses 12 ans d'existence et est aujourd'hui bien rodé et d'application très souple (selon le type de promoteur, le genre de proposition et les aires de compétence en jeu).

Depuis la mise en place du programme, 27 commissions officielles ont été formées pour examiner des projets allant du développement des ressources à la mise en place de gros réseaux de transports. Les frais d'administration du BFEEE pour l'ensemble des procédures d'une commission varient selon l'ampleur et la complexité des projets (le projet Wreck Cove, examiné par une commission entièrement gouvernementale fédérale, a coûté 9,000 $; l'examen du projet de la mer de Beaufort a coûté 2,800,000 $).

Les frais des promoteurs selon le type d'audience varient encore davantage, d'autant plus qu'il y a plusieurs façons d'interpréter ce qui constitue les frais réels. Par exemple, dans l'examen du projet de la mer de Beaufort, le BFEEE évalue les frais de l'industrie à 7 millions de dollars, tandis que l'industrie les évalue à plus du double de cette somme. La grande différence semble résider dans la valeur attribuée aux données commerciales divulguées au cours des audiences publiques et dans l'importance des coûts attribués au fonctionnement de la commission.

Avec le temps, le processus d'examen et d'évaluation en matière d'environnement en est venu à être perçu davantage comme un outil de planification dans le processus de prise de décisions que comme un processus de réglementation, à la grande satisfaction des intéressés. On prévoit que les processus de réglementation seront institués par le truchement d'autres mécanismes.

Selon une étude récente effectuée par un expert-conseil en matière d'environnement, l'un des grands avantages du PEEE est de fournir aux principaux ministères un lieu de rencontre où ils peuvent ouvertement avoir des consultations, échanger des idées et commencer à négocier les différents rôles, responsabilités et engagements des intervenants dans les projets. Cela a pour effet de clarifier pour le public les rôles et les mandats complexes du gouvernement.

Il pourrait y avoir chevauchement entre le PEEE et les audiences de l'Office national de l'énergie (ONE) dans les domaines où ce dernier est compétent. Ce problème survient parce que les audiences de l'ONE peuvent ramener sur le tapis toutes les questions déjà examinées dans le cadre du PEEE. De la même façon, il peut y avoir chevauchement avec les procédures d'évaluations environnementales provinciales.

Un des points forts du PEEE tel qu'administré par le BFEEE est l'examen public des directives portant sur l'énoncé des incidences environnementales; cet examen permet d'obtenir des réactions face aux préoccupations mises de l'avant dans les directives et sur les améliorations à apporter à ces dernières.

Les changements apportés au PEEE depuis le décret du conseil du 27 juin 1984 sont trop récents pour pouvoir être évalués avec précision. Toutefois, d'après les intéressés consultés à ce sujet, il semble que ces changements, s'ils sont bien appliqués, vont résoudre beaucoup des problèmes antérieurs.

Toujours selon les intéressés, il reste certains problèmes auxquels il faut trouver des solutions :

a. Le financement des intervenants dans la préparation de leurs interventions. Cette pratique a été introduite à titre d'essai pendant les audiences sur le projet de la mer de Beaufort; bien qu'en général elle ait été bien accueillie, certaines questions ont été soulevées : qui constitue un intervenant légitime? et en quoi consiste une intervention légitime dans l'optique de la commission?

b. L'inclusion des sociétés de la Couronne dans le processus. Selon la majorité des gens, aucun projet, ni aucune organisation faisant appel aux fonds publics ne devrait être soustrait au processus.

c. Le fait que le processus ne soit soumis à aucun échéancier préoccupe les promoteurs à cause des points suivants : sujets et domaines couverts; absence d'échéance; et degré de détail exigé se traduisant par une utilisation inefficace des ressources en termes de temps et d'argent.

d. L'assurance que les recommandations vont être appliquées. La solution suggérée de faire de leur application une obligation légale mettrait tout le processus entre les mains des avocats, ce qui favoriserait l'adoption de solutions juridiques plutôt qu'environnementales. Cela n'est pas souhaitable. D'autre part, certaines assurances doivent être données pour rassurer les promoteurs que le temps et l'énergie dépensés ne sont pas perdus. Il ne faudrait pas non plus que le BFEEE apparaisse comme le chien de garde du gouvernement en matière environnementale ni qu'il le devienne.

e. Les relations hiérarchiques. Les préoccupations ici viennent du fait que le BFEEE doit faire rapport au ministre de l'Environnement, ce qui peut modifier son approche. Rien ne semble montrer que ces relations hiérarchiques ont eu un effet négatif sur la crédibilité du bureau ou du PEEE lui-même.

f. Le dédoublement de compétences. Certains se sont montrés préoccupés par les problèmes de double emploi qui pourraient résulter de l'existence de processus d'évaluation provinciaux et fédéraux. Beaucoup d'énergie a été consacrée, avec succès, à la résolution de ce problème, mais l'effort devrait être poursuivi afin de réduire au minimum tout risque de double emploi et de chevauchement.

g. L'omission d'établir une distinction entre les audiences sur des propositions de principe et sur des propositions spécifiques a soulevé de sérieuses préoccupations et a été une importante cause d'inefficacité dans le passé.

Le personnel peu nombreux du BFEEE (28 années-personnes), son petit budget (3.7 millions de dollars) et sa dépendance vis-à-vis des entrepreneurs du secteur privé (72 % de l'exploitation et de l'entretien) témoignent d'un niveau d'efficacité qui se compare très bien à celui d'organismes beaucoup plus imposants et de processus juridiques et d'enquêtes ponctuelles beaucoup plus dispendieux.

Bref, le programme PEEE est conçu pour favoriser la prise en considération des préoccupations environnementales et sociales connexes dans les processus de planification et

de prise de décisions gouvernementaux dès leurs stades initiaux. Il s'agit avant tout de faire de ce mécanisme un processus d'auto-évaluation par les ministères responsables plutôt qu'un processus de réglementation. Cela semble être un bon principe. Le processus, évalué en fonction de quatre critères - équité, efficacité, efficience et responsabilité - apparaît juste et efficace, mais pourrait être amélioré en ce qui a trait à l'efficience et à la responsabilité.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Le BFEEE devrait continuer d'encourager les ministères et les organismes gouvernementaux à tenir compte des effets environnementaux et des répercussions sociales connexes dès les premiers stades des processus de planification et de prise de décisions. Les demandes adressées au BFEEE pour qu'il exerce un rôle de surveillance réglementaire sur les ministères en matière d'énoncé d'incidences environnementales (EIE) devraient être rejetées parce qu'improductives. On obtiendrait de meilleurs résultats en exigeant que les ministères et organismes soumettent un rapport annuel sur les projets prévus, notamment sur leurs plans d'examen préalable ou de présentation d'un EIE à leurs ministres respectifs et en exigeant que l'EIE soit rendu public au moins 90 jours avant le début des travaux.

b. L'ONE et le BFEEE devraient se consulter et s'entendre sur l'applicabilité et l'acceptation des conclusions du PEEE dans les audiences subséquentes de l'ONE, afin d'éliminer le double emploi et les frais additionnels que cela risque d'entraîner pour les promoteurs. Ces ententes devraient être conclues sous forme de mémoires d'ententes ministériels et comprendre toutes les modifications nécessaires aux lois existantes.

c. Le financement des interventions devrait devenir une politique gouvernementale, soumise toutefois à des contrôles afin de s'assurer que les interventions prévues sont conformes aux directives de la commission. Les coûts devraient

être partagés également entre les ministères responsables et les promoteurs.

d. Le BFEEE devrait établir des critères visant à déterminer à qui et dans quelles conditions des subventions seront fournies pour chaque commission. Cela doit être fait au moins six mois avant le début des audiences.

e. Le BFEEE devrait travailler de concert avec les intéressés à mettre au point des critères pour déterminer les coûts réels que doivent payer les promoteurs et autres intervenants. Cette procédure assurerait une comptabilité et une présentation conséquentes de ces coûts au moment de déterminer la rentabilité des interventions.

f. Il faudrait tenter de modifier la Loi sur les sociétés de la Couronne afin de s'assurer que ces sociétés soient soumises au processus PEEE.

g. Le mandat de chaque commission (tel que prévu dans le décret du conseil du 22 juin 1984) devrait définir de façon précise les domaines et les sujets que doit étudier la commission, établir un échéancier pour les principaux intervenants du processus d'examen et donner une idée du degré de détail considéré comme nécessaire pour répondre aux questions étudiées. Chaque mandat devrait indiquer clairement si la commission examine des principes ou un projet particulier.

h. Le ministère qui demande l'examen et le ministre responsable du PEEE devraient, sur réception des recommandations de la commission, se consulter et déterminer les recommandations qui vont être acceptées et mises en application et fournir les raisons ayant présidé au rejet des autres recommandations. Ces délibérations devraient être menées à terme et annoncées conjointement dans les six mois suivant réception du rapport.

i. Il faudrait voir à la mise en place de programmes de surveillance des répercussions environnementales réelles des projets et des activités et comparer ces répercussions à l'effet prévu; les résultats de ces programmes devraient servir à améliorer les techniques utilisées dans

la détermination des répercussions environnementales éventuelles des activités proposées. Ces programmes ne devraient être ni financés, ni administrés par le BFEEE, mais leurs conclusions devraient lui être communiquées.

j. Le BFEEE devrait accélérer les négociations avec chaque province et territoire concerné afin d'en arriver à une entente entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires sur l'évaluation environnementale. Ces ententes devraient être établies en vue d'assurer l'uniformité des approches adoptées par les diverses juridictions et d'éliminer le double emploi et les conflits de compétence. Ces ententes devraient être rendues publiques afin d'être comprises le mieux possible par toutes les personnes concernées.

Annexe 1
Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement
Changements au PEEE par suite du décret du conseil SOR/84-467, 22 juin 1984

A. Questions politiques

Situation antérieure	Situation actuelle
1. L'autorité du PEEE vient des directives quelque peu dépassées du Cabinet de 1973 et 1977.	1. Selon le Cabinet, le PEEE est une politique gouvernementale et les directives visant la mise en oeuvre du PEEE ont été promulguées par décret du conseil en vertu de la Loi sur l'organisation du gouvernement de 1979.
2. Aucune politique de financement des intervenants pour les examens du PEEE.	2. Un projet de politique gouvernementale sur le financement des intervenants, notamment des intervenants dans les examens publics du PEEE, sera soumis au Cabinet en vue d'un examen.
3. Le Conseil canadien de la recherche sur les évaluations environnementales a été créé pour faire des recommandations sur les recherches en collaboration visant à mieux centrer l'évaluation des informations scientifiques. Le conseil ne dispose d'aucun fonds d'exploitation.	3. Une somme de 500,000 $ sera fournie chaque année pour payer les travaux du conseil et permettre la mise en oeuvre de ses recommandations dans des projets de collaboration avec l'industrie, les organismes fédéraux et provinciaux, etc.

4. Les sociétés de la Couronne nommées à l'annexe D et les organismes de réglementation fédéraux sont "invités" à appliquer le PEEE.	4. Les directives proposées par le décret du conseil s'appliquent aux sociétés de la Couronne et aux organismes de réglementation fédéraux, dans la mesure où il n'y a aucun empêchement juridique à une telle application, ni de double emploi en matière de responsabilités qui en découlent.

B. Améliorations méthodologiques

Situation antérieure	Situation actuelle
1. Possibilité de double emploi avec les procédures de réglementation et les exigences provinciales.	1. Le PEEE est considéré comme un outil de planification dans les processus d'examens conjoints fédéraux-provinciaux.
2. La documentation de l'évaluation initiale entreprise par les ministères et l'accès du public à cette documentation sont inégales.	2. Les méthodes seront mises au point par les ministères conformément aux directives générales fournies par le BFEEE, notamment l'accès du public aux dossiers de prise de décisions, dans l'esprit des principes de la Loi de l'accès à l'information, les catégories d'activités exemptées étant précisées.

3. L'omission des répercussions extérieures au Canada dans le PEEE n'est pas conforme aux diverses obligations internationales et énoncés de politique.	3. Le PEEE s'applique aux répercussions transfrontalières et, de façon limitée, aux projets d'aide à l'étranger.
4. Les pratiques et les objectifs des examens publics sont vagues et la définition de la méthodologie est laissée à chaque commission.	4. Les pratiques et objectifs des examens publics sont maintenant établis et une méthodologie de base sera définie par le BFEEE, qui exercera également un contrôle méthodologique sur les travaux des commissions.
5. La portée du PEEE est vague en ce qui a trait aux répercussions socio-économiques.	5. La portée fondamentale du processus inclut les effets sur l'environnement ainsi que les répercussions sociales directement liées à ces effets; la portée du processus peut éventuellement être élargie à la discrétion du ministère responsable.
6. Les commissions ne sont pas formellement tenues d'avoir un mandat.	6. Chaque commission se verra remettre un mandat par le ministre de l'Environnement, mandat rédigé de concert avec le ministre responsable.
7. L'examen public traditionnel du PEEE ne convient pas bien aux situations spéciales qui surgissent de temps à autre.	7. Le processus sera assoupli afin de permettre des examens de principes dès les premiers stades de la planification et l'examen rapide des grands

	principes, lorsqu'il n'est pas nécessaire d'examiner la proposition en entier.
8. Le droit pour les ministères responsables d'avoir des membres au sein des commissions d'évaluation environnementale crée certains problèmes de crédibilité.	8. Ce droit n'est plus mentionné : ni interdit, ni accordé.
9. Les commissions rendent compte au ministre de l'Environnement, qui consulte ses collègues, puis, à sa discrétion, rend le rapport public.	9. Les commissions soumettent simultanément leurs rapports au ministre de l'Environnement et au ministre responsable qui, conjointement, rendent le rapport public.
10. Les dispositions portant sur la réponse du gouvernement au rapport de la commission ne sont pas toujours claires.	10. Le ministre responsable décide jusqu'à quel point et de quelle façon les recommandations de la commission, dans son domaine de compétence, seront appliquées et détermine la façon dont ces décisions seront rendues publiques.
11. Aucune obligation de rapport périodique sur le fonctionnement du PEEE.	11. Le BFEEE remet des rapports périodiques au ministre de l'Environnement sur le fonctionnement du PEEE, d'après les informations fournies par les ministères.

12. Le budget du PEEE comporte 25 années-personnes et 1,200,000 $ (budget d'exploitation), bien que la plupart du temps, des fonds supplémentaires soient nécessaires pour les examens publics imprévus.

12. Les nouvelles propositions ajouteront au budget du BFEEE 3 années-personnes et 300,000 $ (budget d'exploitation) en plus de la somme prévue à l'article A3 ci-dessus, pour les directives et les comptes rendus sur le fonctionnement du PEEE.

SERVICES TECHNIQUES

OBJECTIF

À l'appui de l'ensemble des objectifs du Service de la protection de l'environnement (SPE) visant à prévenir, à réduire ou à éliminer les polluants qui contiennent des substances nécessaires mais dangereuses et pour faciliter le nettoyage en cas d'accident, les objectifs du programme des Services techniques sont les suivants :

a. Faciliter l'élaboration de solutions aux menaces environnementales et transférer ces solutions à l'industrie et au gouvernement (favorisant en même temps le développement de l'industrie de la lutte contre la pollution).

b. Fournir au gouvernement la capacité d'identifier et d'évaluer les menaces environnementales.

DOCUMENTS HABILITANTS

Administrés par le Ministère :

Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement
Loi sur les pêcheries (section 33) (1970)
Loi sur les contaminants de l'environnement (1976)
Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique (1971)
Loi sur l'immersion des déchets en mer (1974-1975)

DESCRIPTION

Le Service technique maintient des centres d'expertise dans les laboratoires d'Ottawa et de Burlington, en Ontario et exploite quatre laboratoires régionaux à Halifax, à Montréal, à Edmonton et à Vancouver.

Le laboratoire d'Ottawa s'occupe de la qualité de l'air, des produits toxiques, de la technologie anti-déversements, ainsi que de la surveillance de l'air et des émissions des véhicules automobiles.

Le Centre technique des eaux usées (CTEU) de Burlington s'occupe exclusivement du développement et de la démonstration de la technologie anti-pollution pour l'eau et les eaux usées.

Le programme comprend les points suivants (avec pourcentages approximatifs des ressources totales attribuées) :

a. Promotion du développement et de la démonstration de la technologie anti-pollution pour l'air, l'eau et le sol, les déversements d'hydrocarbures et de produits chimiques, ainsi que la gestion des déchets. Le ministère maintient des "centres d'expertise" internes pour ces questions, utilisant environ 70 % (3,898,000 $ pour 1985-1986) des dépenses d'exploitation et d'entretien pour passer des contrats avec le secteur privé. Ce programme prévoit le recours à des incitants à l'industrie sous forme de fonds provenant du SPE, d'Énergie, Mines et Ressources, d'Approvisionnement et Services, d'Expansion industrielle régionale et du Conseil national de recherches, destinés à appuyer le développement et la démonstration des technologies innovatrices dans le domaine de la protection de l'environnement. Ce financement externe comprend environ 50 % (2,834,500 $ pour 1985-1986) des fonds d'exploitation et d'entretien. La plupart des projets sont basés sur la participation du personnel du SPE, ainsi que sur celle du secteur privé (incitations industrielles, 20 %; déversements, 11 %; eau, 10 %, déchets, 7 %; air, 1 % - soit au total 49 % du programme total).

b. Les transferts et la diffusion de la technologie à des groupes cibles dans les industries, les petites entreprises, chez les experts-conseils et dans d'autres secteurs du gouvernement par des séminaires, des publications et la formation (11 % des ressources totales, ce qui inclut le temps du personnel utilisé pour les comités consultatifs, d'information et permanents).

c. Le maintien d'un noyau pour les analyses chimiques et les essais de toxicité dans quatre régions, ainsi que de laboratoires chimiques dans deux centres techniques (tous deux situés dans la cinquième région - l'Ontario - à Burlington et à Ottawa). Ces noyaux fournissent les services de base pour le ministère ainsi que l'expertise à l'appui des travaux de réglementation, y compris les essais de conformité, les essais de routine,

les travaux de développement de méthodes, ainsi que le contrôle et l'assurance de la qualité pour les travaux donnés à contrat au secteur privé. On dépense environ 700,000 $ par année à cette fin. (Régions, 13 %; Administration centrale (AC), 11 % du programme total, respectivement).

d. La coordination du Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique, y compris l'évaluation du matériel, des programmes de contrôle de la qualité, le traitement et la distribution des données, ainsi que la formation des opérateurs. Les provinces exploitent les stations d'échantillonnage (dans les 50 plus grands centres urbains du Canada) sur une base quotidienne et partagent également les coûts avec le gouvernement fédéral (8 % du programme total).

e. La fourniture de services de surveillance des émissions des véhicules pour Transport Canada, pour faire en sorte que les nouveaux véhicules soient conformes aux normes établies selon la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles (LSVA), ainsi que pour d'autres clients, comme Environnement Canada et Énergie, Mines et Ressources, afin d'évaluer les émissions des véhicules qui utilisent des combustibles de rechange dans des conditions canadiennes. Le laboratoire est le seul au Canada qui est autorisé à tester les critères de l'Environmental Protection Agency des États-Unis (5 % du programme total).

f. La capacité de mesurer les émissions de cheminées industrielles et l'élaboration d'une technologie de mesure (3 % du programme total).

Dépenses projetées (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires	8,186	8,316	8,316	8,316
F&E (autres dépenses)	7,010	5,669	6,065	5,674
Subventions et contributions	5	5	5	5
Immobilisations	1,866	1,682	1,796	1,787
TOTAL	**17,067**	**15,672**	**15,182**	**15,782**
A.-P.	192	188	188	188

La répartition pour 1984 des montants et du personnel pour les régions et l'Administration centrale (direction des Services techniques) est la suivante :

	Régions milliers $	Régions A.-P.		AC milliers $	AC A.-P.
Atlantique	839	12.6	Bureau de l'AC	4,652	37.2
Québec	724	10.2	Labo Ottawa	5,474	61.0
Ontario	73	1.4	Centre technique des eaux usées	3,853	47.0
Ouest et Nord	781	10.4		--	--
Pacifique	671	12.2			
TOTAL	**3,088**	**46.8**	**TOTAL**	**13,979**	**145.2**

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux intéressés sont, notamment, l'industrie canadienne (pétrole et gaz, traitement des denrées alimentaires, pâte et papier, etc.), les sociétés commercialisant les techniques et le matériel de lutte contre la pollution, et les gouvernements municipaux. Au cours des trois dernières années financières, l'industrie a transféré en moyenne 550,000 $ par an aux Services techniques. De plus, environ 15 millions de dollars par an ont été investis par l'industrie dans des entreprises conjointes de R-D, ainsi que dans les projets à l'échelle réelle nécessitant le support technique de la Direction des services techniques. Par exemple :

En vertu du Programme de création et de démonstration de techniques de conservation des ressources et de l'environnement (DRECT), un programme d'encouragement à

l'industrie administré par le SPE, 30 projets répartis sur six ans, représentant un investissement industriel de 25 millions de dollars et 5 millions de dollars provenant du DRECT avec des économies annuelles réalisées de 0.5 million de barils de pétrole et 0.5 million de tonnes de déchets récupérés.

Le coût total du Projet de déversement de pétrole à l'île Baffin (BIOS), géré par la Direction des services techniques, est de 6.64 millions de dollars, dont 24 % proviennent du SPE et 37 % (2.5 millions de dollars) ont été fournis par l'industrie (salaires non compris). Ce projet a fourni des informations en milieu réel sur les transformations et les effets des déversements d'hydrocarbures dans l'Arctique, ainsi que sur les mesures de lutte contre ces effets.

Le Projet Radwaste, dont le coût total s'élève à 1.5 million de dollars, a été partagé pour la moitié avec un certain nombre de compagnies minières canadiennes; il en est résulté que la Rio Algom Ltée a installé une usine d'épuration des eaux usées de 7 millions de dollars à sa mine d'uranium d'Elliot Lake. Cette technologie a été utilisée dans d'autres mines.

L'évaluation et la démonstration des technologies pour le traitement anaérobie à grande vitesse des déchets concentrés et complexes dans les secteurs agricoles et du traitement des denrées alimentaires a entraîné la mise sur pied de plus de dix installations à l'échelle réelle qui permettent à leurs propriétaires de réaliser des économies d'immobilisations et de frais d'exploitation. Cette technologie est présentement à l'étape de la démonstration dans un programme conjoint PILP (Programme de projets industrie-laboratoire) entrepris avec MacMillan Bloedel et son usine de pâtes de Sturgeon Falls, en Ontario. Le projet d'environ 1 million de dollars entraînera la mise sur pied d'un système de traitement à l'échelle réelle de plusieurs millions de dollars.

Les ministères fédéral et provinciaux responsables de la protection de l'environnement, ainsi que les autorités locales, sont au nombre des intéressés. Par exemple, les méthodes pour l'élimination du phosphore des eaux usées ont été élaborées avec l'aide de l'Ontario et appliquées dans plus de 200 municipalités, ce qui a permis d'économiser 75 %

(55 millions de dollars) des immobilisations et 35 % des frais d'exploitation annuels. Cet effort technologique a contribué à une réduction de 80 % des déversements de phosphore dans les Grands Lacs inférieurs.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

L'élément technologie de lutte contre les déversements a été examiné en 1980-1981. On a conclu que ce programme était nécessaire et que sa gestion était efficace. Il a été recommandé de mettre l'accent sur les déversements de produits chimiques; on a donné suite à la recommandation. Présentement, cela représente environ 40 % du programme technologique de lutte contre les effets des déversements.

L'élément technologie des eaux usées a été examiné en 1982-1983 en vertu d'un contrat passé avec J.F. MacLaren. Il a été conclu que ce programme était approprié pour le gouvernement fédéral, en dépit de contraintes administratives connexes, qu'il devait être élargi de façon à correspondre à des augmentations du PNB, et que le secteur privé devrait avoir un meilleur accès à l'expertise et aux installations. L'expert-conseil a également recommandé une plus grande participation au programme de planification des régions du SPE, des universités et des organismes privés. Par la suite, on a augmenté l'accent placé sur les comités consultatifs techniques multisectoriels, ainsi que sur les réunions de planification dans les régions avec le personnel du SPE.

L'élément eaux usées a fait l'objet d'un nouvel examen en 1985-1986 par le ministère, afin d'évaluer la possibilité de privatisation. Il a été conclu que le programme ne peut être effectivement privatisé présentement à cause de l'absence d'une industrie client bien définie à long terme. Une récupération supplémentaire des coûts serait cependant possible grâce à des accords d'utilisation sous licence, de plus grands efforts de commercialisation et d'un engagement officiel accru des provinces et de l'industrie dans la gestion de ce programme.

OBSERVATIONS ET ANALYSE

L'objectif susmentionné reflète convenablement le rôle et semble être bien compris par les intéressés.

Afin que dans l'avenir Environnement Canada (et plus particulièrement le SPE) soit perçu comme un partenaire fiable pour la gestion responsable de l'environnement du Canada, il faudra disposer d'une base technique sérieuse et crédible.

Le principal défi sera la gestion efficace de cette base, à l'aide d'experts du ministère ainsi que d'initiatives d'autres ministères et du secteur privé.

Il faudra également trouver un équilibre entre l'effort de recherche et l'effort technique, pour déterminer ce qui est "intéressant" et ce qui est applicable aux questions actuelles.

De l'avis du Groupe d'étude, le rôle du fédéral devrait être le suivant :

- fournir des services techniques de première classe;
- s'occuper des besoins techniques ayant des applications à l'échelle du pays, mais qui ne peuvent être transmis à d'autres (par exemple, aux provinces, à d'autres ministères, à l'industrie, etc.);
- transférer cette technologie pour que son application soit la plus répandue possible;
- fournir une base technique scientifique jouissant d'une bonne crédibilité à l'échelle nationale et internationale;
- faire en sorte que les capacités technologiques à l'extérieur du gouvernement soient connues et utilisées pour la solution des problèmes;
- prendre les initiatives nécessaires pour déterminer l'équilibre approprié entre le maintien d'experts dans le ministère et l'utilisation d'experts du secteur technique extérieur.

Les secteurs intéressés de l'extérieur s'entendaient généralement pour dire que le programme des Services techniques a produit des résultats très appréciés qui ont été utiles et qui ont contribué pour beaucoup à la résolution de questions particulières. Par exemple :

recherche sur l'épuration des eaux usées et développements applicables aux systèmes municipaux, et

transformations et effets des déversements d'hydrocarbures dans l'Arctique.

Il existe un processus d'établissement des priorités générales qui, bien que complexe, relie le développement du projet au plan stratégique. Les priorités sont élaborées conjointement avec le personnel du programme dans les régions et à l'Administration centrale, avec des contributions provenant des secteurs intéressés touchés. Le plan de travail final est examiné et approuvé par les comités de gestion des Services techniques et du Ministère. Ce processus convient à l'établissement de priorités valables.

Les activités de surveillance et d'échantillonnage effectuées par les Services techniques (travaux en rapport avec l'air à Ottawa et autres travaux dans les laboratoires régionaux) visant à identifier et à mesurer les menaces environnementales, aboutissant à la collecte et la présentation des données. L'évaluation de l'importance de la menace comme telle et de son importance par rapport à d'autres menaces est laissée à d'autres qui ne sont pas clairement désignés. Ceci entraîne souvent le dépistage de problèmes qui ensuite ne sont pas évalués en termes de gravité et d'impact.

Les Réseaux nationaux de surveillance de la pollution atmosphérique gérés par les Services techniques et coordonnés par le Comité fédéral-provincial sur la pollution de l'air n'ont pas été évalués pour ce qui est de leur valeur technique à la lumière des défis actuels causés par la pollution, et il n'est pas évident que ceux-ci produisent des résultats faciles à comprendre.

Les travaux des laboratoires régionaux, quand il s'agit d'analyses de routine d'échantillons et de travaux de recherche, effectuées à l'aide de matériel normalisé, pourraient facilement être donnés à contrat.

Le Centre technique des eaux usées (CTEU) de Burlington constitue pour le Canada une institution unique d'envergure mondiale, qui va tout à fait dans le sens d'une stratégie globale visant l'excellence technique. Ses assises sont solides, le gouvernement et le secteur privé contribuant à

son financement. Son exploitation lui procure actuellement un revenu de l'ordre de deux dollars pour chaque dollar investi par le Ministère.

Les laboratoires d'Ottawa effectuent des travaux qui pourraient être donnés à contrat en tout temps, soit l'analyse de routine des émissions des véhicules automobiles et les travaux techniques liés aux interventions urgentes. Ceci permettrait à ces laboratoires de se concentrer sur des questions d'intérêt national dans le domaine de la pollution de l'atmosphère, comme le projet sur les émissions des cheminées actuellement en cours.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Les Services techniques devraient s'engager dans un type de développement technologique dont on peut dire avec certitude qu'il est applicable à moyen terme (dix ans) et pour lequel une solution de rechange praticable n'est pas possible, ou pour lequel la technologie appropriée n'existe pas (par exemple visant plus d'un secteur ou étant d'envergure nationale).

b. Maximiser l'engagement du secteur non gouvernemental dans les entreprises conjointes de développement technologique, et traiter un tel potentiel en priorité notamment en ce qui a trait au développement de matériel et de processus qui réduiront les coûts de la lutte contre la pollution ou permettront l'utilisation économique des sous-produits du matériel de contrôle de la production.

c. Élaborer des processus qui tiendront compte des efforts en matière de recherche et de développement technique dans d'autres secteurs de la société, assurant ainsi l'utilisation maximale de ces efforts tout en évitant les chevauchements possibles.

d. Soumettre tous les résultats de surveillance à l'évaluation pour en déterminer la signification et les tendances, de façon à déterminer les questions prioritaires.

e. Entreprendre un examen et une évaluation scientifiques des méthodes actuelles de surveillance de la qualité de l'air applicables aux domaines de préoccupation actuels ou futurs, et entreprendre les actions appropriées.

f. Prendre l'initiative d'organiser un examen, conjointement avec d'autres ministères, les provinces et le secteur non gouvernemental qui s'occupe de la surveillance de la qualité de l'air, afin d'éliminer des cas de double emploi et de chevauchement. L'actuel Comité fédéral-provincial sur la pollution de l'air doit être utilisé dans cet effort. Les buts de cet examen seraient les suivants :

   s'informer des efforts actuels de surveillance de la qualité de l'air effectués dans tous les secteurs;

   s'entendre sur les niveaux et les types de surveillance qui sont requis pour chaque secteur;

   élaborer un accord pour l'exécution intégrée de cette tâche de surveillance.

g. Dans les régions, donner à contrat les services d'analyses routinières pour les 18 prochains mois. Afin de mettre en oeuvre cette stratégie, plusieurs initiatives innovatrices conjointes seront peut-être requises.

h. Maintenir tel quel le CTEU de Burlington et l'encourager à rechercher de façon active l'appui du secteur privé pour que son travail puisse être largement appliqué. Pour faciliter cet effort, il est recommandé d'envisager la création d'un conseil de direction composé de représentants de l'industrie, du milieu universitaire, d'organismes non gouvernementaux, et des secteurs provincial et fédéral chargés de diriger et d'assurer la direction et l'intendance de cette action.

i. À Ottawa, mettre immédiatement en marche le processus, de façon à donner à contrat le travail de laboratoire pour l'analyse des émissions des véhicules automobiles, ainsi que la préparation

des manuels techniques de planification d'urgence. Concentrer les efforts portant sur les agents toxiques dans l'air et les questions prioritaires établies, comme l'étude sur les émissions des cheminées.

j. Étudier la possibilité de réduire encore davantage l'effort de développement de la technologie de lutte contre les déversements d'hydrocarbures, étant donné qu'il s'agit maintenant d'un domaine technique ayant atteint la maturité et qui ne nécessite plus qu'un travail de surveillance.

PROGRAMME DES PRODUITS CHIMIQUES COMMERCIAUX

OBJECTIF

Éliminer ou réduire les rejets de polluants en confinant ou en limitant les produits chimiques dangereux. On atteint cet objectif a) en évaluant leurs effets sur l'environnement (produits chimiques nouveaux et existants); b) en réglementant leur introduction dans l'environnement, soit par des restrictions limitant leur importation, leur fabrication, leur utilisation ou la composition des produits; c) en élaborant et en mettant en oeuvre des mesures de contrôle; d) en conseillant les provinces et les autres gouvernements ou organismes chargés de la réglementation au chapitre des effets existants ou possibles des produits chimiques commerciaux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi d'action scientifique du gouvernement (1979)
Loi sur les contaminants de l'environnement (1976)
Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique (additifs pour les combustibles) (1971)
Loi sur les ressources en eau du Canada (1970)

Loi sur les produits antiparasitaires (1972)
Loi sur le transport des marchandises dangereuses (1980)
Traités et accords internationaux

DESCRIPTION

Les activités de ce programme comprennent :

a. la détermination et l'analyse de profils d'utilisation des produits chimiques commerciaux, y compris les pesticides

b. l'administration des procédures pour la notification des nouveaux produits chimiques et l'évaluation de ces notifications

c. l'évaluation des transformations environnementales et des effets des produits chimiques existants

d. l'élaboration de stratégies de contrôle pertinentes

e. l'élaboration d'une réglementation découlant des lois appropriées

f. des contrôles non réglementaires

g. des lignes directrices pour l'utilisation sans danger pour l'environnement des produits chimiques

h. la gestion de la coordination des activités coopératives fédérales-provinciales de mise en vigueur et de conformité, y compris les activités de réglementation, les séminaires et les autres activités du transfert de l'information technique

i. l'évaluation de nouveaux produits de lutte antiparasitaire

j. la réévaluation, fondée sur de nouvelles informations, des produits prioritaires enregistrés de lutte antiparasitaire

k. des évaluations des programmes fédéraux de lutte antiparasitaire

l. l'évaluation de l'application des permis de recherche

m. l'élaboration de lignes directrices pour l'évaluation des pesticides

n. des activités de liaison et des conseils destinés aux autres ministères, aux provinces et au public

o. un Centre de coordination canadien destiné aux notifications sur les exportations de produits chimiques interdits ou assujettis à des restrictions sévères

p. la participation, à titre d'experts techniques, à diverses activités d'élaboration de contrôles internationaux (OCDE, PNUE, etc.)

q. la mise en vigueur des règlements

Ce programme relève entièrement du Programme de gestion des produits chimiques toxiques et constitue un élément

majeur des activités opérationnelles du Service de la protection de l'environnement dans ce secteur.

Les domaines prioritaires du Programme sont l'évaluation et le contrôle des produits chimiques commerciaux, et un service consultatif pour la gestion des pesticides.

Les buts principaux du Programme des produits chimiques commerciaux sont d'évaluer les produits chimiques commerciaux et de réduire l'apport des produits chimiques dangereux dans l'environnement, conformément à la Loi sur les contaminants de l'environnement. Le programme vise également les produits chimiques commerciaux en vertu d'autres lois. (Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, plomb dans l'essence, Loi sur les ressources en eau du Canada, clauses sur les éléments nutritifs limitant le phosphore dans les détergents, etc.)

Conformément à la Loi sur les contaminants de l'environnement, les modalités d'évaluation élaborées par la Direction des produits chimiques commerciaux (DPCC) ont conduit à une réglementation visant cinq groupes de produits chimiques :

MIREX

Diphényles polybromés (PBB)

Diphényles polychlorés (PCB)

Chlorofluorocarbures (CFC)

Polychloroterphényles (PCT)

Les principaux résultats de ce programme sont 1) l'évaluation des dangers présentés par les produits chimiques, 2) des mesures réglementaires fédérales appropriées, 3) la coordination des activités fédérales et provinciales d'inspection et de mise en vigueur (y compris des séminaires), 4) des méthodes réglementaires cohérentes à l'échelle du pays, 5) des évaluations environnementales concernant les pesticides, disponibles en temps opportun. Les effets obtenus sont les suivants :

- le volume et le nombre des polluants libérés dans l'environnement sont réduits

- les effets environnementaux nocifs des nouveaux produits sont réduits

- les pertes matérielles dues au rejet accidentel de polluants sont réduites (par exemple, règlements régissant les rejets de PCB)

- les actions réglementaires de tous les paliers de gouvernement sont plus cohérentes et complémentaires

- l'industrie n'introduit pas de nouveaux produits chimiques sans une évaluation environnementale

- le niveau des risques associés aux produits chimiques commerciaux sont connus et communiqués

On compte chaque année entre 250 et 450 nouvelles notifications relatives à des produits chimiques, préparées selon les exigences du Comité interministériel sur les contaminants; celles-ci sont révisées par la Direction des produits chimiques commerciaux. Environ 100 de ceux-ci sont présentés au Comité interministériel d'évaluation pour une évaluation plus approfondie des dangers pour l'environnement et la santé. Ce comité s'assure que les facteurs économiques, techniques, sociaux et géographiques sont pris en compte avant de prendre toute mesure restrictive. Ce comité constitue un centre approprié de discussion des intérêts ministériels. Son président est le sous-ministre adjoint du Service de la protection de l'environnement (SPE) du Ministère; le vice-président est le Directeur général de la Direction générale de la protection de la santé, de Santé et Bien-être social Canada; le secrétaire est à la tête de la Direction des produits chimiques commerciaux; les autres organismes intéressés, par exemple Pêches et Océans, sont représentés.

Les bureaux régionaux collaborent aux activités d'identification des profils d'utilisation (ils effectuent des relevés destinés à établir le volume utilisé et la répartition de produits chimiques particuliers) et ils s'occupent de l'élaboration de données (pour les évaluations) spécifiques à une région. Les bureaux régionaux s'occupent aussi directement de l'application des lois et collaborent avec des organismes provinciaux responsables des pesticides.

La Loi sur les contaminants de l'environnement est la responsabilité conjointe d'Environnement Canada et de Santé et Bien-être social Canada, et elle est administrée par la Division des produits chimiques commerciaux du Service de la protection de l'environnement d'Environnement Canada.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires et traitements	2,747	2,833	2,833	2,833
F&E (autres dépenses)	987	1,058	1,123	1,123
Subventions et contributions	41	--	--	--
Immobilisations	5	74	0	0
TOTAL	**3,780**	**3,965**	**3,956**	**3,956**
A.-P.	64	63	63	63

Environ la moitié du personnel travaille dans les régions et le reste à l'Administration centrale.

BÉNÉFICIAIRES

Le public en général et l'environnement sont protégés des produits chimiques potentiellement dangereux.

Les groupes de clients comprennent divers secteurs de l'industrie et diverses associations s'occupant de produits chimiques ou utilisant ceux-ci, ainsi que ceux qui s'occupent de pesticides, d'additifs pour l'essence et d'autres produits à base d'agents chimiques.

Les bénéficiaires des services comprennent, notamment, Agriculture Canada et les ministères provinciaux de la Santé, de l'Environnement et de l'Agriculture, Transports Canada (Transport des marchandises dangereuses), les Affaires extérieures (participation à l'élaboration de divers traités, etc.)

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

Aucun n'a été effectué à ce jour. Il s'agit d'un programme résultant d'un important travail de réorganisation des programmes de protection de l'environnement effectué en mars 1983.

OBSERVATIONS ET ANALYSE

L'objectif de ce programme est clair, approprié et réalisable.

L'évaluation de 250 à 450 nouveaux produits chimiques et l'analyse des profils d'utilisation de certains produits chimiques particuliers existants, dans le cadre de ce qui peut être un processus "complexe et fastidieux", semble être une tâche ardue pour les 63 années-personnes du programme.

À cause de la nature confidentielle des informations commerciales présentées à ce groupe, le maintien du caractère de confidentialité est d'une importance capitale. La Division des produits chimiques commerciaux jouit d'une excellente réputation à cet égard.

Tous les intéressés ayant affaire à ce programme (à l'exception d'Agriculture Canada) ont parlé favorablement de leurs rapports avec la Division des produits chimiques commerciaux (DPCC) et de la contribution de la Division à leurs activités. Le Groupe d'étude sur les programmes agricoles, au cours de son examen de l'évaluation de l'élément pesticide du programme, a critiqué la lenteur avec laquelle la DPCC traitait les évaluations des pesticides, ainsi que les ressources qu'elle utilisait pour s'acquitter de ses responsabilités.

Le problème est surtout dû au temps de réponse nécessaire pour les évaluations de la DPCC par rapport à l'effort redoublé d'Agriculture Canada visant à raccourcir la période nécessaire pour évaluer et homologuer les pesticides. Leur principal souci n'était pas la qualité du travail effectué par la Division.

D'après Agriculture Canada, le délai de réponse de la DPCC est anormalement long et cette division n'a pas donné suite à sa demande d'accélérer les choses. La DPCC soutient qu'elle répond à la demande, mais qu'elle est incapable d'ajuster ses ressources pour faire face à l'augmentation de sa charge de travail tout en respectant les nouveaux délais. Étant donné l'importance de l'utilisation des pesticides tant sur le plan de l'économie que des préoccupations sociales, ce manque de planification est inacceptable.

La Loi sur les contaminants de l'environnement, en vertu de laquelle les nouveaux produits chimiques doivent être signalés, est en cours de modification pour tenir compte de lacunes décelées dans les domaines suivants : pouvoir discrétionnaire du Ministre, quantité minimale de données requises, notification au pays importateur des informations sur les produits assujettis à des restrictions, et préparation d'inventaires de produits chimiques. Ces modifications font présentement l'objet de consultations publiques, et il est proposé de s'en occuper par un processus plus détaillé visant à obtenir un consensus parmi les intéressés.

Malgré les différences d'opinion sur des points particuliers, des interviews ont indiqué une forte tendance en faveur de la modification de la Loi et un appui important pour le processus de consultation.

Voici deux observations communes concernant ce programme :

a. Depuis la proclamation de la Loi sur les contaminants de l'environnement de 1976, seulement cinq groupes de produits chimiques ont été placés sur la liste des produits à usage restreint. Certains ont laissé entendre que ceci pourrait indiquer que le rendement de la division n'est pas très élevé.

b. Les systèmes qui ne partagent ni le même mandat ni les mêmes responsabilités ont tendance à adopter des critères qui empêchent d'en arriver à un compromis quant à l'augmentation du nombre des produits chimiques à usage restreint. (Par exemple, alors que le ministère de l'Environnement se préoccupe des répercussions environnementales d'un pesticide, Agriculture Canada a la responsabilité de veiller à ce que les pesticides soient disponibles, conformément à son mandat d'augmenter les rendements et de réduire les pertes de récoltes causées par des infestations d'insectes.)

Compte tenu du point de vue de chaque secteur intéressé qui a été interviewé, ces observations étaient considérées comme étant valides par certains, et nulles par d'autres. Dans l'ensemble, nous croyons que le système contient des mécanismes adéquats permettant que tous les facteurs soient

pris en considération, ce qui permet des décisions responsables. Rien n'indique que des décisions irresponsables aient été prises. Au cours des neuf dernières années, quelque 2,700 demandes ont été traitées par la Division, à partir desquelles environ 100 évaluations ont été présentées pour examen au Comité interministériel d'évaluation.

OPTIONS

En raison de ces observations, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Maintenir le programme parce qu'il constitue une partie importante et intégrée du Programme de gestion des produits chimiques dangereux, pouvant être modifié selon les recommandations du Groupe d'étude sur l'auto-évaluation d'Environnement Canada.

b. Maintenir les normes élevées actuelles protégeant de toute divulgation non autorisée les secrets industriels et les informations confidentielles des milieux d'affaires.

c. S'attaquer, de façon prioritaire, à la résolution du conflit actuel avec Agriculture Canada regardant l'homologation des pesticides. À cette fin, identifier les charges de travail convenues, la performance attendue, l'engagement des ressources et l'établissement d'un mécanisme, au niveau ministériel, assurant l'intendance. Cette question devrait être résolue dans les 60 jours.

d. Commencer immédiatement la consultation des provinces et des autres ministères du gouvernement pour permettre d'identifier des activités réglementaires de mise en vigueur qui chevauchent, ou qui pourraient être assumées de façon plus efficace par les provinces ou les autres ministères du gouvernement. Cet examen devrait être achevé vers le 1er janvier 1986 et ses conclusions appliquées avant la fin de 1986.

e. Appuyer vigoureusement et appliquer pleinement le processus consultatif proposé, recherchant un

consensus sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement.

f. Étant donné que les principaux éléments de ce programme sont en vigueur depuis 1976 et qu'aucune évaluation n'a été effectuée, il est recommandé qu'une évaluation soit préparée par le Ministère avant mars 1986.

GESTION DES DÉCHETS

OBJECTIF

Prévenir, contrôler et atténuer les problèmes environnementaux causés par les déchets dangereux en favorisant les pratiques de conservation de l'énergie des ressources dans le domaine de la gestion des déchets et en élaborant des plans pour les situations d'urgences environnementales, des techniques et des matériels de lutte, des mesures de prévention et des capacités de préparation pour les déversements, y compris la surveillance de l'intervention.

DÉFINITION

Dans le cadre du programme de gestion des déchets, le terme "déchets" désigne des déchets transférés des sites, et plus particulièrement des déchets dangereux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Administrés par Environnement Canada :

Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement (1979)
Loi sur l'immersion de déchets en mer, (1974-75)
Loi sur les pêcheries (section 33) (1970)
Gestion des déchets solides (Directive du Cabinet, 1973)
Activités en rapport avec les urgences environnementales (Directive du Cabinet, 1973)

Administrés par d'autres ministères :

Loi sur le transport des marchandises dangereuses (1980)
Loi sur la marine marchande du Canada (R.S. 1970, c. S-9)
Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz (S.R. 1970, c. 0-4)
Loi sur les eaux intérieures du Nord (S.R. 1970, s. 1, c. 28)

DESCRIPTION

Les activités de soutien en matière de gestion des déchets mises à la disposition d'autres ministères du gouvernement, des provinces et de l'industrie comprennent, notamment :

a. L'identification, la caractérisation et l'évaluation de déchets dangereux industriels et institutionnels.

b. L'élaboration de manuels techniques, d'évaluations technologiques et de mécanismes de consultation dans les secteurs du traitement des déchets.

c. Des services fournissant des conseils sur la réduction, la réutilisation et le recyclage des déchets.

d. Des services fournissant des conseils sur les préoccupations internationales relatives aux déchets.

e. L'élaboration de lignes directrices, de codes et de conseils techniques destinés à favoriser l'élimination des déchets provenant des activités fédérales d'une façon acceptable pour l'environnement.

f. L'élaboration de règlements destinés à contrôler les déplacements des déchets dangereux, à l'appui de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses (LTMD) administrée par Transport Canada.

g. Des plans d'intervention d'urgence pour répondre aux urgences environnementales.

h. La réglementation du rejet des déchets en mer par un système de permis.

Bien que la gestion de déchets incombe principalement aux provinces, il est nécessaire d'assurer la circulation de l'information entre les autorités provinciales et d'encourager l'élaboration de mécanismes de coopération pour le transfert de déchets d'une province et d'un pays à l'autre. Il existe une lettre d'entente relative à la Loi sur le transport de marchandises dangereuses (LTMD) entre Transports Canada et Environnement Canada, ainsi qu'un accord proposé entre le Canada et les États-Unis pour les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux.

La plupart des activités du programme sont menées en collaboration étroite avec les autres ministères du gouvernement fédéral, les provinces, les territoires et

l'industrie. Un comité fédéral-provincial-territorial responsable de la gestion des déchets a été créé en 1980 pour assurer une coordination étroite des activités à l'échelle du pays.

Le financement de ce programme fait partie du budget d'Environnement Canada.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires et traitements	3,078	2,088	2,088	2,088
F & E (autres dépenses)	1,711	954	974	974
Subventions et contributions	5	---	---	---
Immobilisations	12	10	10	10
TOTAL	**4,806**	**3,052**	**3,072**	**3,072**
A.-P.	69	47	47	47

Répartition totale des ressources, régions et Administration centrale (AC)

	AC	Atlantique	Québec	Ontario	Ouest & Nord	Pacifique	Total, régions
A.-P.	21	12	5	13	6	11.6	47.6
000 $	1,634	697	483	914	440	638	3,172

BÉNÉFICIAIRES

Le public en général, par la mise en vigueur de règlements nationaux uniformes conformes à la LTMD régissant les déplacements internationaux et interprovinciaux de déchets dangereux, par exemple un système de déclaration uniforme permettant de suivre les déchets dangereux "du berceau au cercueil" et des critères uniformes pour la classification des déchets dangereux.

Les programmes de gestion des déchets dangereux et les programmes d'urgence, les autres ministères du gouvernement fédéral qui recourent aux conseils et à l'aide d'experts pour l'élimination des déchets et pour certains aspects des mesures de réponse et de prévention en cas d'urgence, les

industries canadiennes de recyclage et de lutte contre les effets des déversements, les industries canadiennes de transport et d'élimination des déchets et les pêches canadiennes.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

L'élément Urgences environnementales (UE) a fait l'objet d'une évaluation officielle en 1981, qui concluait que le Programme des urgences environnementales était bien conçu et avait l'appui des clients. On a recommandé un effort accru de planification pour les cas de déversement de produits chimiques, pour la prévention des déversements, pour l'analyse des risques et pour les urgences. Suite à la réorganisation du SPE en 1983, le programme de gestion des déchets a conservé la responsabilité de la direction générale du programme d'urgences environnementales, ainsi que de la coordination, de la planification pour les cas d'urgence, de l'analyse des données et de la coordination du système d'alerte, de déclaration et de réponse. La fonction recherche et développement, ainsi que la formation, ont été attribuées à la Direction des services techniques et la responsabilité de la prévention des déversements a été attribuée à la Direction des programmes industriels. Les recommandations sont étudiées et mises en oeuvre progressivement, et plus particulièrement celles qui visent à accorder une plus grande attention aux déversements de produits chimiques, à la prévention des déversements et à l'analyse des risques.

Le Programme national de gestion des déchets a été évalué en novembre-décembre 1984. Ce programme a été réduit (de 9 années-personnes et de 2.2 millions de dollars) par l'élimination des travaux qui pouvaient être exécutés de façon plus efficace et pertinente par les provinces. Ces activités concernant les déchets dangereux, la LTMD, le recyclage et les sites d'élimination relevant du gouvernement fédéral ont été transférées à la Division des programmes industriels à cause de ses responsabilités multimédias. La responsabilité de l'application de la Loi sur l'immersion des déchets en mer et pour les fonctions d'urgences environnementales ont à leur tour été transférées à la Direction de la gestion des programmes pour un certain temps.

OBSERVATIONS ET ANALYSE

A. INTERVENTIONS D'URGENCE

Au cours des dernières années, les activités d'intervention d'urgence résultaient de plans bien élaborés destinés à faire face aux problèmes de prévention et de nettoyage des déversements d'hydrocarbures; ces plans ont été bien acceptés et intégrés dans les plans provinciaux et industriels.

Le défi auquel est confrontée l'organisation des interventions d'urgence est la nécessité de s'occuper de tout le domaine des interventions d'urgence, y compris les urgences dues à des produits chimiques toxiques. Dans cette optique, ceux qui ont été interviewés ont cerné trois principaux domaines de préoccupation :

a. La nécessité d'établir des protocoles clairs définissant et attribuant les responsabilités de direction et d'assistance pour une grande variété d'urgences environnementales.

b. La nécessité de former du personnel affecté à ces urgences, de sorte que leurs aptitudes soient appropriées aux responsabilités qui leur sont attribuées et qu'il soit pourvu du matériel approprié pour chaque cas d'urgence.

c. La responsabilité des intérêts privés qui, en cas d'urgence, entreprennent d'agir de leur propre chef ou sur l'avis des organismes gouvernementaux qu'ils aident.

Dans la poursuite des objectifs susmentionnés, les responsabilités actuelles des provinces dans les domaines de la santé et des préoccupations environnementales doivent être respectées et il faut en tenir compte.

B. GESTION DES DÉCHETS

Toutes les parties intéressées ont déclaré que la gestion des déchets, sous toutes ses formes, était une question prioritaire pour le Canada actuellement et dans l'avenir.

La gestion des déchets est un domaine où le développement de technologies nouvelles et améliorées est

répandu et qui nécessite une grande capacité d'adaptation et de changement.

L'ensemble des préoccupations concernant la gestion des déchets constitue une occasion de plus en plus importante pour le financement partagé de la recherche fondamentale, du développement technologique et de l'assistance technique.

L'attribution récente de la gestion des déchets à la Direction des programmes industriels a contribué à attirer l'attention sur les activités qui pouvaient et devaient être effectuées dans ce domaine. Les ressources assignées à ces activités semblent adéquates.

Les parties concernées disent unanimement qu'une présence fédérale continue à être requise dans le domaine de la gestion des déchets pour appuyer les activités provinciales motivées par les objectifs généraux suivants :

Établir à l'échelle nationale des lignes directrices et des codes de pratique.

Maintenir l'aide technique et les travaux de recherche sur une base partagée, de concert avec les gouvernements provinciaux et les intérêts non gouvernementaux (secteur privé) pour la réduction, le recyclage et la destruction des déchets.

Promouvoir la mise sur pied d'installations communes, multiprovinciales, d'élimination des déchets régionaux.

Maintenir un groupe d'experts et un appui à certaines initiatives (comme le recyclage) qui, actuellement, ne semblent pas avoir été prises en charge par un autre groupe et qui sont contrôlées plus efficacement à l'échelle du pays.

Étant donné l'importance et l'envergure des activités fédérales (ministères et organismes), il est essentiel de maintenir les compétences nécessaires tant à l'administration centrale que dans les régions pour appuyer ces diverses activités de façon continue. Cet engagement, qui reconnaît les responsabilités de chaque ministère actif, devrait être centré sur les lignes directrices générales de développement et sur la fourniture d'une aide technique experte (y compris pour la recherche) pour la solution de problèmes particuliers.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

A. INTERVENTIONS D'URGENCE

Environnement Canada doit prendre l'initiative de mettre au point, conjointement avec chaque province ou territoire et avec les autres ministères pertinents, des protocoles d'intervention d'urgence couvrant une large gamme d'incidents environnementaux possibles. Ces documents doivent établir clairement les responsabilités, les exigences de formation et de compétence, et préciser le matériel requis dans chaque circonstance. Il s'agit d'une importante recommandation et tous les participants doivent être encouragés à y participer.

Les protocoles doivent prendre la forme d'accords signés entre les parties responsables et tenir compte :

- des responsabilités interprovinciales
- des modalités d'intervention d'urgence qui existent déjà dans le Réseau canadien de planification d'urgence
- des capacités et responsabilités qui existent dans le secteur privé.

En outre, des accords doivent résoudre la question de la responsabilité des diverses parties qui offrent leur aide ou fournissent des services connexes.

La définition du rôle et des responsabilités de la Direction de la gestion des programmes doit être révisée de façon à refléter les nouvelles responsabilités nécessaires pour les interventions d'urgence qui dépassent le cadre des activités fédérales.

Pour améliorer les interventions d'urgence, il est indispensable de pouvoir disposer d'une quantité suffisante d'informations. C'est pourquoi il faudrait élaborer et maintenir un processus pour la collecte et l'analyse, après coup, auprès des municipalités, des provinces, des territoires et des autres pays, d'informations sur les interventions d'urgence environnementale.

B. GESTION DES DÉCHETS

L'élément gestion des déchets de la Direction des programmes industriels doit mettre l'accent sur :

a. L'appui des activités provinciales pour ce qui est :

de l'élaboration de lignes directrices

de la fourniture de l'appui technique

de la promotion de discussions pour la mise sur pied d'établissements régionaux conjoints de gestion et d'élimination des déchets

du maintien des compétences dans des domaines d'intérêt national

de l'élaboration d'une base de données commune, de critères concernant les déchets, de protocoles cohérents de laboratoire et de systèmes compatibles de feuilles de route.

b. L'appui des activités du gouvernement fédéral pour ce qui est :

de la régulation des déchets et de l'élaboration de lignes directrices

de la résolution de problèmes particuliers conjoints.

c. Le maintien d'un centre de compétences destiné à la mise en oeuvre des activités d'appui et à la surveillance des développements technologiques extérieurs, ainsi qu'à la mise sur pied d'un processus actif de transfert de ces compétences et de cette technologie.

d. La réalisation de travaux de recherche pour appuyer les autres ministères, les provinces et le secteur privé de façon sélective, en établissant une liste des priorités et en examinant de façon active les occasions permettant le financement conjoint de ces initiatives.

Les objectifs déclarés de la Direction des programmes industriels doivent être élargis de façon à refléter les responsabilités accrues provenant du Programme de gestion des déchets.

PROGRAMMES DE CONSERVATION DES EAUX

Situation

Les programmes étudiés dans cet aperçu portent, notamment, sur la réduction des dommages causés par les inondations, la gestion des eaux relevant de plus d'une compétence, entre autres du Canada et des États-Unis, les données sur la gestion des eaux et la recherche sur la gestion des eaux. Ces programmes s'inscrivent dans le mandat attribué au ministère de l'Environnement en vertu de la Loi sur l'organisation du gouvernement, de la Loi sur les contaminants de l'environnement, de la Loi sur les ressources en eau du Canada, de la Loi sur les pêcheries et de la Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux. D'autres lois, comme la Loi du Traité des eaux limitrophes internationales, et des accords ou protocoles d'entente internationaux, tels que l'Accord relatif à la qualité de l'eau des Grands Lacs (1978) et la déclaration d'intention sur les précipitations acides signé par le Canada et les États-Unis, procurent orientation et substance aux programmes du Ministère se rapportant aux ressources en eau.

Pour l'exercice budgétaire 1984-1985, le Ministère a affecté aux quatre programmes susmentionnés 1,069 années-personnes et environ 110 millions de dollars. Les prévisions pour 1987-1988 sont de 1,119 années-personnes et de 89 millions de dollars. La baisse marquée des crédits est due à l'achèvement du programme de traitement des eaux d'égout réalisé par le gouvernement fédéral et l'Ontario conformément aux obligations contractées en vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau des Grands Lacs conclu entre le Canada et les États-Unis. Les seules recettes importantes proviennent des sommes récupérées auprès des provinces en vertu des accords fédéraux-provinciaux sur la collecte de données hydrométriques quantitatives et qualitatives. Il est prévu que les recettes totales passeront d'environ quatre millions de dollars en 1984-1985 à six millions de dollars en 1987-1988.

Ces programmes comprennent l'appui assuré par le Ministère à deux grands instituts de recherche (l'Institut national de recherche sur les eaux et l'Institut national de recherche en hydrologie), l'exploitation des réseaux fédéraux-provinciaux de surveillance de la quantité et de la qualité des eaux (en cours de négociation), les activités entreprises en application d'accords fédéraux-provinciaux

sur la réduction des dommages causés par les inondations et d'un certain nombre d'accords particuliers, ainsi que d'importants programmes et accords internationaux comme l'Accord relatif à la qualité de l'eau des Grands Lacs (1978).

L'évaluation et les recommandations du Groupe d'étude doivent tenir compte des efforts déployés au cours des 18 derniers mois par la Commission d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, présidée par M. Peter Pearse. Les recommandations finales de la Commission n'étaient pas encore connues au moment où le Groupe d'étude a terminé son évaluation. Elles sont donc susceptibles de modifier ou de compléter les conclusions énoncées ci-après.

Évaluation sommaire et principales orientations

Le Groupe d'étude fait tout d'abord observer que les eaux sont une ressource provinciale et que, par conséquent, leur gestion et leur contrôle relèvent le plus souvent des provinces. Le gouvernement fédéral intervient lorsque des intérêts internationaux sont en jeu, lorsque des terres ou des entreprises fédérales sont en cause ou lorsqu'il y a négociation d'accords de coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces. En outre, des questions d'intérêt national, liées à la quantité et à la qualité des eaux, surgissent fréquemment et touchent directement à des domaines (comme les pêches, l'agriculture ou la navigation) qui sont du ressort du gouvernement fédéral.

Entre autres points importants, le Groupe d'étude s'est intéressé à l'ampleur des engagements actuels du gouvernement fédéral, par rapport à ses intérêts, à l'égard des programmes nationaux de surveillance de la quantité et de la qualité des eaux. Le gouvernement fédéral exploite depuis longtemps un réseau national de stations hydrométriques, pour obtenir des données quantitatives sur les eaux. Il a en outre conclu des accords fédéraux-provinciaux sur le partage des ressources et du travail. Plus récemment, il a entrepris de négocier avec les provinces des accords sur la surveillance de la qualité des eaux, et de mettre sur pied un réseau d'échantillonnage des sédiments. Les provinces et le secteur privé sont les principaux usagers de ces données. Quoiqu'il assume la majeure partie des coûts, le gouvernement fédéral en fait probablement un moins grand usage. Il conviendrait que les usagers participent davantage à l'établissement des

orientations et des priorités en matière de collecte de données sur les eaux et, peut-être bien, qu'ils assument une plus grande responsabilité quant au financement de ces activités. Une façon d'y arriver serait de créer un nouvel organisme (par exemple, une société d'État fédérale-provinciale), lequel serait responsable de tous les programmes relatifs aux eaux relevant actuellement du gouvernement fédéral. Le Conseil d'administration devrait être composé de représentants des principaux usagers du gouvernement fédéral, des provinces et des organisations non gouvernementales. L'une de leurs premières tâches consisterait à déterminer le niveau de financement requis pour la réalisation des programmes en cours. Le gouvernement fédéral tenterait de définir les fonctions essentielles et financerait la collecte de données et la recherche d'intérêt national. Les autres programmes et recherches, ainsi que la collecte de données additionnelles, devraient être financés par les provinces ou les organismes non gouvernementaux.

Le Groupe d'étude fait un certain nombre de recommandations portant sur la gestion des programmes (notamment en ce qui à trait à la recherche sur les eaux), ainsi que sur la rationalisation et l'unification des activités de gestion des données. Il a constaté que certaines activités internationales et fédérales-provinciales gagneraient à être mieux orientées. Il a en outre déterminé certains cas où il serait possible de récupérer une plus large part des coûts, ou d'avoir davantage recours à l'impartition.

A. Aspects gestionnels

Dans la mesure du possible, rationaliser et unifier le réseau de surveillance de la quantité et de la qualité des eaux et celui des stations météorologiques.

Une telle rationalisation comporterait la prise en charge, par le Service de l'environnement atmosphérique, des activités de la Direction générale des eaux intérieures liées aux relevés nivométriques et, dans la mesure du possible, la fusion des stations hydrométriques et météorologiques, afin de réduire les coûts du prélèvement des échantillons et de l'entretien des stations. Le programme d'échantillonnage des sédiments ferait l'objet d'un examen, et une politique de récupération des coûts serait élaborée.

Terminer l'examen des possibilités de privatisation et d'impartition de la collecte et de l'analyse des données quantitatives et qualitatives sur les eaux, et mettre en oeuvre un programme visant à encourager le secteur privé à soumettre des propositions pour la prestation de ces services.

Le Groupe d'étude a constaté que les programmes relatifs aux eaux pouvaient se prêter à une plus grande participation du secteur privé. Par exemple, il serait possible d'impartir les quelque 500,000 tests requis annuellement par le réseau de surveillance de la qualité des eaux. Par ailleurs, des études réalisées par le Ministère ont indiqué que l'impartition des relevés hydrologiques quantitatifs présentait certains désavantages (par exemple, des données peu fiables et des coûts parfois plus élevés que lorsque la collecte est effectuée par le Ministère). Le Groupe d'étude est d'avis qu'il est possible de règler ces problèmes à long terme, et que l'impartition se traduirait par une diminution des ressources requises par le Ministère. Ce dernier a absorbé la totalité des frais généraux liés au stockage, à la recherche et à la diffusion des données, étant donné que ces coûts ne sont pas couverts par les accords fédéraux-provinciaux à frais partagés. Le Groupe d'étude aborde ailleurs la question de la récupération des frais généraux du gouvernement fédéral engagés dans les programmes à frais partagés (par exemple, les réseaux de surveillance).

Établir un comité de recherche sur la gestion des eaux, composé de spécialistes des secteurs gouvernemental, universitaire et privé, ainsi que de divers organismes non gouvernementaux, chargé de conseiller le gouvernement fédéral sur les besoins et les priorités en matière de recherche. Le comité devrait également assumer un rôle consultatif dans la gestion d'un nouveau fonds d'impartition qui constituera 15 % des budgets de l'Institut national de recherche sur les eaux et de l'Institut national de recherche en hydrologie d'ici à cinq ans. Ce fonds devrait être géré de façon à mettre sur pied des centres d'excellence dans des universités ou dans des établissements administrés conjointement par les secteurs gouvernemental, universitaire et privé. Le comité relèverait du sous-ministre adjoint chargé du Service de la conservation de l'environnement.

Le Groupe d'étude a constaté un problème dans la pratique courante de régler les difficultés internes de ressources et de contraintes budgétaires, dans les instituts de recherche du gouvernement fédéral, en redistribuant les fonds destinés à l'impartition et à des subventions aux secteurs de recherche non gouvernementaux. Cet état de fait, ainsi que certains problèmes internes de gestion de la recherche au Ministère et la mise en oeuvre de la politique fédérale d'impartition, laisse voir la nécessité de fixer des objectifs à cet égard et de former un comité représentatif d'un large éventail d'intérêts en matière de recherche. Un autre problème se fait jour quant à la gestion des ressources humaines et au perfectionnement des employés dans le secteur de la recherche. Il faut donc un programme plus dynamique visant l'échange de chercheurs entre les secteurs gouvernemental, universitaire et privé et l'émergence de nouveaux talents grâce à la mise en oeuvre de programmes universitaires.

B. Engagements internationaux

En consultation avec les États-Unis, examiner l'opportunité de confier à la Commission mixte internationale (CMI) le mandat d'étudier la corrélation entre la qualité des eaux et la contamination des eaux souterraines dans le bassin des Grands Lacs. Les gouvernements du Canada et des États-Unis devraient faire appel à la CMI en ce qui concerne le problème des précipitations acides, qui intéresse les deux gouvernements en vertu du Traité des eaux limitrophes.

La CMI est une institution unique. Elle jouit, en outre, d'une grande créance auprès du public pour ce qui est des questions environnementales. Environ 40 millions de citoyens canadiens et américains habitent dans le bassin des Grands Lacs. La contamination des Grands Lacs par les produits chimiques toxiques a été clairement démontrée et suscite des inquiétudes dans l'ensemble du public. On soupçonne que le percolat des décharges de déchets dangereux est l'une des principales sources de cette contamination. Aucun inventaire dressé à ce jour ne permet de mesurer la contribution des eaux souterraines à la contamination des lacs. En outre, aucune technique de modélisation ni aucun protocole d'échantillonnage n'ont été élaborés. Le nettoyage des décharges connues coûtera des centaines de millions de dollars. La CMI est l'organisme attitré pour entreprendre des études exhaustives et impartiales sur des questions touchant aux eaux limitrophes, ainsi que pour conseiller les gouvernements.

La réputation de la CMI et ses réalisations en cette matière permettent aussi de croire qu'elle pourrait contribuer à la recherche d'une solution au problème canado-américain des précipitations acides. Il faudrait donc envisager de lui confier un mandat à cet égard. Les émissaires spéciaux chargés de ce dossier pourraient faire une proposition en ce sens et la soumettre à leurs gouvernements respectifs.

Faire soumettre à l'approbation du Cabinet un énoncé de politique plus clair sur l'exportation d'eau et la dérivation des eaux à grande échelle.

Les projets de dérivation des eaux à grande échelle font l'objet de débats plus fréquents et plus houleux que par le passé. Ces projets pourraient avoir des répercussions importantes sur l'environnement, y compris le climat, et sur les secteurs présentant un intérêt socio-économique pour les Canadiens. La position du Canada a toujours été de s'opposer aux exportations massives d'eau. On commence à peine à se rendre compte combien cette ressource est économiquement sous-évaluée, mais sa valeur augmentera sans doute rapidement au fur et à mesure que les sources actuelles disparaîtront ou deviendront contaminées. Il est probable que les États-Unis feront de plus en plus pression sur le Canada en faveur de la dérivation des eaux. La Commission d'enquête Pearse a également étudié cette question, et ses recommandations devront être prises en considération lors de l'élaboration de la politique fédérale en cette matière.

C. Engagements fédéraux-provinciaux

Élaborer un énoncé de politique clair sur le rôle et la portée des activités du Ministère ayant trait aux conséquences, pour diverses compétences, du déséquilibre entre la demande et l'approvisionnement en eau, des transferts d'eau entre bassins, ainsi que des débits et de la qualité des eaux souterraines. Il importerait de conclure des accords fédéraux-provinciaux particuliers afin d'encadrer et d'orienter les efforts de coopération en conformité avec la nouvelle politique fédérale.

Actuellement, les dispositions législatives et constitutionnelles sont insuffisantes pour régler les problèmes qui se posent entre les provinces dans le domaine des eaux. De plus en plus, les projets hydriques entrepris par une province ont des répercussions au-delà des limites de son territoire. Contrairement au cas des eaux limitrophes internationales, qui sont gérées dans le cadre des paramètres établis par le Traité des eaux limitrophes, la gestion des eaux interprovinciales ne s'appuie sur aucune disposition similaire. Il conviendrait que le gouvernement fédéral assume le rôle de chef de file en définissant l'approche à adopter dans ce domaine.

Certains ministères fédéraux, dont ceux de l'Environnement, de l'Expansion industrielle régionale et de l'Agriculture, participent à un large éventail de projets hydriques, pour des raisons différentes et parfois contradictoires. Il faut de toute évidence définir le rôle du gouvernement fédéral. La Commission d'enquête Pearse a abordé cette question. Pour sa part, le Groupe d'étude fait observer qu'une politique globale est une condition préalable à l'efficacité des programmes fédéraux et de la prise de responsabilités à cet égard.

Mettre un terme au programme de cartographie des zones inondables au bout de cinq ans et, entre temps, veiller à ce que les accords sur la cartographie, nouveaux ou reconduits, contiennent une disposition rendant obligatoire la désignation des zones inondables par les gouvernements fédéral et provinciaux. Aucun nouvel accord sur la construction de digues ou de barrages ne devrait être conclu.

Le principal objectif du gouvernement fédéral, pour ce qui est des accords fédéraux-provinciaux sur la réduction des dommages causés par les inondations, est de réduire au minimum la nécessité de verser des indemnisations en cas de sinistre. Le programme de réduction des dommages causés par les inondations présente un rapport coûts-avantages favorable, dans la mesure où les désignations sont effectuées. Ce n'est cependant pas toujours le cas, parce que les autorités provinciales et municipales désirent garder le contrôle de l'aménagement des terres inondables. Le Ministère réaliserait des économies considérables si le gouvernement fédéral éliminait progressivement ce programme à mesure que prennent fin les accords, ou lorsqu'il devient évident que les provinces ne désigneront pas les terres inondables pour y limiter le développement. Plus particulièrement, le gouvernement fédéral devrait cesser de

financer la construction d'ouvrages coûteux (barrages, digues, etc.). Par contre, les sommes accrues que le gouvernement fédéral aurait à verser aux sinistrés dépasseraient peut-être alors les économies ainsi réalisées.

DONNÉES SUR LA GESTION DES EAUX

OBJECTIF

Fournir des données, des renseignements et des conseils complets et précis, en temps opportun, sur la quantité et la qualité des eaux intérieures du Canada.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'organisation du gouvernement (1979)
Loi sur les ressources en eau du Canada (1971)
Loi du Traité des eaux limitrophes internationales (1909)
Loi sur les pêcheries (S.R. 1970, c. F-14)

DESCRIPTION

Le gouvernement fédéral s'occupe de la collecte de données hydrométriques depuis 1894. Aujourd'hui, la Division des relevés hydrologiques du Canada (DRHC) de la Direction générale des eaux intérieures (DGEI) du ministère de l'Environnement recueille, analyse et diffuse des données sur les niveaux d'eau, les débits et les sédiments. Des données hydrométriques sont recueillies à environ 3,500 endroits au Canada. En vertu d'accords fédéraux-provinciaux de partage des frais, les provinces payent environ 4.5 millions de dollars des frais d'exploitation de 1,700 stations de jaugeage.

Les stations de jaugeage sont classées fédérales, fédérales-provinciales ou provinciales. Le classement est fondé sur les besoins principaux et détermine la responsabilité financière : le gouvernement fédéral assume la totalité des coûts de construction et d'exploitation des stations fédérales et 50 % de certains coûts des stations fédérales-provinciales, tandis que le coût des stations provinciales est assumé par les provinces. Depuis 1978, il existe des directives concernant le classement et l'exploitation des stations de jaugeage. Pour ce qui est des stations du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, le Ministère a conclu une entente similaire avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Des données sur les sédiments sont recueillies à plus de 100 endroits et des données nivométriques à environ 100 endroits. Le programme comporte des ententes de collaboration avec le Service hydrographique du Canada pour la collecte de données sur les niveaux d'eau le long des côtes est, ouest et arctique ainsi que dans le Saint-Laurent et les Grands Lacs.

La DRHC prévoit installer 350 plates-formes automatiques de collecte des données (dispositifs de fabrication canadienne servant à transmettre par satellite les données sur les eaux) à des endroits isolés d'ici à 1988. Jusqu'à maintenant, 90 plates-formes ont été installées.

Pour surveiller la qualité de l'eau, la DRHC recueille, analyse et diffuse des données sur la qualité des eaux (500,000 tests par année) provenant de 50,000 échantillons prélevés à 645 endroits au Canada. Des accords de partage des frais sont négociés avec les provinces. Le Québec a été le premier à conclure un accord et quatre autres provinces devraient faire de même en 1985-1986, ce qui permettra d'augmenter le nombre de postes d'échantillonnage à 1,850, de garantir l'uniformité dans l'échantillonnage et l'analyse et de partager les frais entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le programme, approuvé en 1982, sera entièrement mis en oeuvre en 1986-1987.

Des recueils de données et quelque 40 rapports d'analyse sont diffusés annuellement à 1,000 organismes clients et gestionnaires des eaux. En outre, on répond chaque année à environ 6,000 demandes de données courantes ou d'analyse de données d'archives. Il en résulte que des données sur la qualité des eaux recueillies sur une période de 40 ans sont disponibles dans les banques de données informatiques et que des données du même type recueillies sur plus de 80 ans sont indirectement accessibles.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires et traitements	17,638	20,439	20,916	20,624
F&E	11,264	11,843	12,739	12,876
Subventions et contributions	999	990	990	990
Immobilisations	4,717	4,978	4,732	4,595
TOTAL	**34,618**	**38,250**	**39,377***	**39,085**
Recettes	4,140	5,610	5,649	5,728
A.-P.	497	525	544*	544

* Les augmentations sont dues à la mise en oeuvre des nouvelles activités fédérales-provinciales de collecte de données sur la qualité des eaux.

BÉNÉFICIAIRES

Les autorités provinciales, territoriales et municipales utilisent les données pour l'évaluation des réserves d'eau potable, la conception d'infrastructures et la prévision des inondations; le secteur agricole, pour les travaux d'irrigation; et l'industrie, pour l'évaluation des réserves d'eau, la conception d'infrastructures, la production d'énergie hydro-électrique et la navigation. De plus, les données sur les eaux sont importantes pour tous les organismes qui s'occupent de loisirs et pour la gestion des pêches et les travaux d'océanographie.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

Selon une évaluation ministérielle faite en 1979-1980, le programme est économique et efficace. Une vérification intégrée faite par le bureau du vérificateur général en 1984 révèle que le système fonctionne de façon satisfaisante et qu'il est bien géré.

Une étude effectuée par la société Acres en 1977 indique que le rapport avantages-coûts des données hydrométriques est favorable.

OBSERVATIONS

L'économie canadienne dépend d'un approvisionnement adéquat en eau de bonne qualité. Dans de nombreuses régions, la quantité ou la qualité des ressources en eau limite le développement. L'eau joue un rôle important dans le développement et la gestion des activités dans les secteurs suivants : agriculture, énergie, transports, pêches, foresterie, mines, loisirs et tourisme. En outre, l'eau est une ressource essentielle à la poursuite de la plupart des activités industrielles, municipales et rurales. Il faut donc gérer adéquatement les ressources en eau et, pour ce faire, il est essentiel de disposer de données hydrométriques. Un des principaux points forts de la Division des relevés hydrologiques du Canada est sa stabilité, ses longs états de service en matière de collecte et d'analyse des données, sa fiabilité et la rapidité avec laquelle elle diffuse les données à ses clients.

Le programme profite d'une grande coordination entre les intervenants fédéraux, provinciaux et territoriaux. Les représentants de toutes les parties intéressées se rencontrent annuellement et des comités de coordination

établis dans chaque province et territoire se réunissent au moins une fois l'an pour faire le point et planifier les activités du réseau. Il existe des directives détaillées pour l'établissement et l'exploitation des stations de jaugeage.

Le Programme d'établissement de plates-formes automatiques de collecte des données permettra de recueillir à moindres frais des données à des endroits éloignés. Toutefois, il faudra s'assurer que les systèmes sont efficaces pour éviter la perte de précieuses données.

Certains ont prétendu que les évaluations de la quantité d'eau sont trop faibles dans le Nord. Cette lacune est due en partie à la faible densité du réseau de collecte de données hydrométriques, mais aussi à d'autres facteurs, tel le climat. Les estimations pourraient être améliorées si les responsables des réseaux de collecte de données et leurs clients se consultaient davantage.

En 1980, on a présenté un projet-pilote touchant le nord de l'Ontario en vue de faire exécuter la collecte des données de base par voie de contrats. Toutefois, le projet n'a pas eu de suite i) parce qu'une étude similaire effectuée aux États-Unis montrait que les services fournis par les entrepreneurs étaient adéquats, mais que leur coût était de 55 % plus élevés, et ii) en raison d'un changement de priorité dans l'affectation des ressources. Néanmoins, on étudie de nouveau la possibilité de privatiser ou d'impartir une partie de ces opérations.

Le Service hydrographique du Canada (SHC) est intéressé à obtenir des données sur le niveau des eaux dans les régions pour lesquelles il produit des cartes et des avis aux navigateurs. Un protocole d'entente a été signé entre le Service de la conservation de l'environnement et Sciences et levés océaniques (Pêches et Océans) concernant l'exécution conjointe de travaux et le partage de leur coût sur les côtes est et ouest et dans l'Arctique, le Saint-Laurent et les Grands Lacs. La gestion des données incombe au SHC. Les intervenants se rencontrent régulièrement pour examiner les besoins particuliers aux deux programmes.

Les eaux souterraines constituent une ressource d'importance nationale et internationale. Pourtant, il n'existe pas suffisamment de données sur la quantité, la qualité et le déplacement transfrontière des eaux souterraines.

ANALYSE

Dans son rapport provisoire intitulé Eaudiences, la Commission d'enquête Pearse sur la politique fédérale relative aux eaux signale que le principal sujet d'inquiétude des Canadiens en ce qui concerne l'eau est la qualité de cette ressource. Compte tenu du chevauchement et de l'intertépendance des compétences des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de qualité de l'eau, le Cabinet a autorisé le Ministère, en janvier 1980, à négocier et à conclure des accords avec les provinces pour la collecte de données sur la qualité des eaux. Jusqu'à maintenant, seul le Québec a signé un accord, mais il semble que quatre autres provinces feront de même d'ici à la fin de l'année. Il faudrait veiller à ce que ces accords soient conclus au plus tôt, car ils permettront d'améliorer les relations fédérales-provinciales.

Il existe une certaine collaboration avec le Service de l'environnement atmosphérique (SEA) en vue de combiner les stations météorologiques et les stations de jaugeage. Étant donné que l'existence d'une base de données commune présente des avantages, il faudrait pousser la planification intégrée de stations combinées. Il faudrait également considérer l'intégration des postes de surveillance de la qualité de l'eau dans ce réseau.

Le programme permet la collecte de données nivométriques depuis 1922. En 1982-1983, la Division des relevés hydrologiques du Canada (DRHC) exploitait 99 lignes de relevés d'enneigement. Le SEA, qui possède également un réseau de relevés nivométriques, exploitait également 130 lignes de relevés d'enneigement en 1982-1983. Les données sur l'enneigement sont particulièrement utiles pour l'estimation du potentiel de ruissellement printanier, facteur qui présente un grand intérêt dans les programmes de collecte de données hydrométriques. Elles servent également à calculer les charges de neige, le taux de survie du bétail et de la faune, la productivité agricole, etc. À la fin de l'année prochaine, la DRHC n'exploitera plus que neuf stations. Le SEA publie les Données sur l'enneigement, sommaire annuel des relevés nivométriques (épaisseur du manteau nival et équivalent en eau de la neige) effectués à environ 1,300 endroits au Canada. Dix-neuf organismes fournissent les données présentées dans cette publication. Il existe un certain chevauchement des activités, et c'est là l'occasion de regrouper et de rationaliser les fonctions de direction et de coordination dans ce domaine. Le SEA pourrait assumer efficacement cette responsabilité.

Plus de 10 % des Canadiens tirent leur eau potable de nappes souterraines. Les secteurs industriel et agricole font également grand usage des eaux souterraines, qui relèvent des provinces, mais qui doivent être considérées comme une partie du bilan hydrique total dans toute stratégie de gestion des eaux. Dans beaucoup de régions, la qualité des eaux souterraines est menacée par des pratiques d'évacuation des déchets en surface ou par la contamination de puits profonds. Le gouvernement canadien s'intéresse directement aux problèmes relatifs aux eaux souterraines dans les zones limitrophes du Canada et des États-Unis et les terres fédérales. Il existe peu d'information sur l'abondance de cette ressource, et les gouvernements fédéral et provinciaux devraient, ensemble, pousser les recherches en cette matière.

Le programme permet le prélèvement d'échantillons de sédiments à plus de 100 endroits au Canada et leur analyse. Certains échantillons sont prélevés pour l'établissement de données de base (par exemple, sur les cours d'eau qui coulent vers le nord) tandis que d'autres le sont pour répondre aux besoins de clients, qui peuvent être les provinces, les compagnies d'électricité et des experts-conseils. Bien qu'il soit reconnu que les données sur les sédiments sont utiles pour la protection des habitats des poissons, les travaux de dragage, l'évaluation de la qualité des eaux, etc., il n'existe aucune politique ou objectif précis, ni aucune analyse raisonnée des besoins concernant l'établissement et l'exploitation de postes d'échantillonnage des sédiments. Une étude, qui est en cours, devrait permettre de donner une orientation plus précise au programme d'échantillonnage des sédiments.

Selon une étude récente, 600 à 700 clients utiliseraient les données hydrométriques publiées annuellement. Environ 40 % des demandes proviennent des secteurs gouvernementaux et le reste, du secteur privé. À l'heure actuelle, le coût de la diffusion des données n'est pas récupéré. Vu que la collecte des données est régie par des accords fédéraux-provinciaux, il ne serait pas approprié de faire payer les coûts de publication par les gouvernements, mais il serait possible de faire payer les clients du secteur privé.

Plus de 500 années-personnes sont affectées à l'exécution du Programme (20 % à l'administration centrale et le reste dans les régions). Le personnel de l'administration centrale joue le rôle suivant : gestion globale et coordination des activités du programme,

prestation de services fonctionnels aux régions, élaboration de politiques nationales, établissement de lignes directrices concernant l'exploitation des réseaux, archivage des données et rédaction de rapports nationaux. Le gros des activités a lieu dans les régions, où l'on assure la gestion et la collecte des données. Une fois les guides et les lignes directrices terminés, certaines ressources de l'administration centrale pourraient être libérées. La collecte des données hydrométriques et les échantillonnages visant à déterminer la qualité de l'eau sont généralement effectués par des techniciens différents. Dans certaines régions, le même technicien a été formé pour remplir les deux fonctions. D'autres économies pourraient être réalisées si l'on combinait ces activités; à cette fin, les techniciens pourraient être formés afin de répondre aux besoins des deux réseaux.

La privatisation complète du réseau de relevés hydrométriques pourrait être envisagée. Mais le Groupe d'étude a été informé par des experts-conseils qui étaient au courant des mesures de privatisation de réseaux hydrométriques dans d'autres pays, comme l'Afrique du Sud et certaines parties de l'Australie, que celles-ci n'avaient pas donné de résultats satisfaisants, notamment parce que les entrepreneurs étaient réticents à communiquer les données et à cause de la nécessité d'établir un programme fiable et permanent. La Direction générale des eaux intérieures étudie actuellement les systèmes actuels de collecte et de diffusion des données hydrométriques et des systèmes de remplacement, étude qui pourrait conduire à la mise sur pied d'un nouveau système. Il est possible de passer des contrats pour l'analyse des données obtenues dans le réseau de relevés hydrométriques, où environ 500 000 tests sont effectués chaque année.

Les données hydrométriques sont stockées dans une base informatique appelée HYDAT et les données sur la qualité de l'eau, dans un système appelé NAQUADAT. Un personnel est affecté à l'introduction, à la gestion, à l'analyse et à la recherche des données des deux bases. L'Institut national de recherche sur les eaux de Burlington, en Ontario, possède une importante base de données sur la qualité des eaux des Grands Lacs. Il serait possible de combiner certaines des fonctions de soutien et de gestion de ces bases connexes.

Les accords fédéraux-provinciaux de partage des frais ne touchent que les coûts d'exploitation des stations hydrométriques : salaires, dépenses inhérentes aux travaux

sur le terrain, coûts d'informatique, baux, nolisement d'aéronefs, dépréciation, etc. Ils ne portent pas sur les coûts de gestion du programme. À titre d'exemple, le partage des frais en 1982-1983 s'établissait comme suit :

Coûts d'exploitation (millions $)

Gouvernement fédéral	5.52
Gouvernements provinciaux et territoriaux	4.63
TOTAL	**10.15**

Coûts de gestion (millions $)

Gouvernement fédéral	8.72
Gouvernements provinciaux	0.00
COÛT TOTAL DU PROGRAMME	**18.87**

De l'avis du Groupe d'étude, une partie des coûts de gestion du Programme (coordination des activités et collecte, archivage et diffusion des données) devrait également être assumée par les provinces.

Les accords fédéraux-provinciaux de partage des frais d'exploitation du programme touchent les salaires, mais pas les années-personnes, qui sont à la charge du gouvernement fédéral. Cette situation crée une fausse impression concernant le programme fédéral, car les provinces n'assument pas les dépenses liées aux années-personnes (environ 200) nécessaires au soutien de leurs activités.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Maintenir le programme, car la collecte de données sur la qualité des eaux et de données hydrométriques a commencé il y a très longtemps, et l'eau est une ressource nationale essentielle, et aussi en raison de la collaboration qui existe déjà entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le domaine. Toutefois, il existe des possibilités d'amélioration, de rationalisation, de consolidation et de récupération des coûts et d'impartition. Il faudrait pour cela que :

Des plans soient élaborés sans délai en vue de combiner, dans la mesure du possible, les stations hydrométriques, météorologiques, et de surveillance de la qualité de l'eau.

La Direction générale des eaux intérieures produise et mette en oeuvre le plus tôt possible un programme de formation des techniciens dans toutes les régions afin que ceux-ci puissent à la fois recueillir des données hydrométriques et prélever des échantillons d'eau.

La responsabilité des relevés nivométriques soit confiée au SEA d'ici au 1er avril 1986.

Les coûts de collecte des données hydrométriques et des données sur la qualité des eaux soient récupérés entièrement auprès du secteur privé, et cela sans délai.

L'examen du programme d'échantillonnage des sédiments soit achevé et qu'une politique prévoyant la récupération des coûts du programme soit élaborée, d'ici au 1er avril 1986, en collaboration avec les provinces et les autres clients.

La Direction générale des eaux intérieures, dans son étude de la privatisation ou de l'impartition de ses activités, tienne compte non seulement des données hydrométriques, mais aussi de la collecte des données sur la qualité des eaux et de l'analyse des échantillons. Cette étude devrait comprendre un projet-pilote ayant une envergure et un calendrier appropriés et prévoyant l'évaluation des activités par les clients et les intéressés, ainsi que l'embauchage et la formation d'autochtones.

Le coût de gestion du programme soit récupéré des provinces, proportionnellement à leur participation.

Le Groupe d'étude estime que les mesures de rationalisation et de consolidation recommandées ci-dessus permettraient d'économiser 30 années-personnes et

1.5 million de dollars. De plus, la récupération de coûts supplémentaires auprès des clients et des provinces pourrait produire une rentrée de fonds additionnelle de deux millions de dollars.

b. De concert avec les gouvernements provinciaux, établir la position du gouvernement fédéral concernant les eaux souterraines et, en particulier, concernant les déplacements transfrontière des eaux souterraines.

c. Désigner de façon spéciale les années-personnes entièrement récupérées auprès des provinces ou du secteur privé de manière qu'elles ne soient pas portées à l'effectif du Ministère. Cette mesure permettrait de réduire d'environ 200 années-personnes l'effectif consacré au programme par le gouvernement fédéral.

RECHERCHE SUR LA GESTION DES EAUX

OBJECTIF

Fournir des connaissances de pointe et faire des recherches afin de résoudre les problèmes concernant les ressources en eau du Canada, et exploiter les possibilités de mise en valeur de ces ressources afin qu'elles réalisent entièrement leur potentiel économique et social.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'organisation du gouvernement (1979)
Loi sur les ressources en eau du Canada (1970)
Loi du Traité des eaux limitrophes internationales (S.R. 1970, c. I-20)
Loi sur les contaminants de l'environnement (1974)
Loi sur les produits antiparasitaires (S.R. 1970, c. P-10)
Protocole d'entente Canada-États-Unis sur les pluies acides (1980)
Loi sur les pêcheries (S.R. 1970, c. F-14)
Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques (S.R. 1970, S. I, c. 2)

DESCRIPTION

La recherche permet de fournir de l'information et des conseils essentiels à la résolution de problèmes concernant les ressources en eau. Elle porte principalement sur des questions comme les substances chimiques toxiques, les précipitations acides, la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et dans d'autres bassins de cours d'eau, ainsi que sur l'approvisionnement et la demande en eau, surtout dans l'Ouest.

À l'heure actuelle, les activités de recherche touchent notamment :

a. Les substances chimiques toxiques : déceler et identifier les substances chimiques toxiques présentes dans les eaux superficielles et souterraines; déterminer leurs sources, leurs trajectoires et leurs effets ainsi que les voies d'exposition des humains à ces substances; et établir des critères scientifiques et des méthodes d'analyse afin de mettre sur pied un programme de surveillance efficace.

b. Les précipitations acides : mettre au point et communiquer des méthodes de caractérisation des effets des précipitations acides sur les eaux superficielles et souterraines afin d'établir des critères valables pour l'élaboration de programmes de surveillance efficaces des eaux canadiennes.

c. La qualité des eaux des Grands Lacs : en vertu d'accords Canada-Ontario, fournir de nouvelles données et soutenir les programmes de surveillance visant à réduire l'évacuation de polluants dans le bassin des Grands Lacs. La recherche porte notamment sur le déplacement des eaux, les matières en suspension, la distribution des sédiments et des polluants, ainsi que les effets des polluants sur les plantes, les poissons et les autres organismes aquatiques.

d. Les déchets nucléaires : déterminer le rôle des réseaux d'eau superficielle et d'eau souterraine dans le transport de déchets de faible radioactivité à proximité des zones d'exploitation minière, des raffineries, des réacteurs à l'uranium et des centrales nucléaires, et leur rôle dans le transport des déchets de combustibles nucléaires à partir de profondes grottes servant à l'enfouissement de déchets nucléaires.

e. Les déséquilibres entre la demande et l'approvisionnement en eau : mettre au point des techniques permettant de résoudre les pénuries croissantes d'eau résultant de l'augmentation de la consommation et des changements de climat, en particulier dans l'ouest du Canada, et de nouvelles façons de réduire les dommages causés par les inondations; et améliorer les méthodes de surveillance de l'approvisionnement et de la demande en eau.

f. Les incidences environnementales : mettre au point et fournir les méthodes nécessaires au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement concernant les importants travaux de mise en valeur des ressources en eau (tels les barrages et les dérivations) et les effets d'autres travaux de développement sur les ressources en eau.

La recherche est essentielle pour la négociation et l'application d'accords internationaux et fédéraux-provinciaux et pour fournir des conseils techniques et des solutions concernant des questions économiques et sociales telles que les pénuries d'eau, la production énergétique, l'approvisionnement en eau potable, les précipitations acides et la présence et le devenir des substances chimiques toxiques dans le milieu aquatique.

La recherche est effectuée surtout dans deux établissements, l'Institut national de recherche sur les eaux (INRE) de Burlington, en Ontario, et l'Institut national de recherche en hydrologie (INRH), qui sera déménagé d'Ottawa à Saskatoon en 1986. Le Programme de recherche sur la gestion des eaux fournit un bassin de compétences, de matériel et de données multidisciplinaires qui n'existe pas ailleurs au Canada, voire dans le monde.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires et traitements	15,115	16,549	16,725	16,222
F&E**	6,841	6,789	7,536	7,212
Subventions et contributions	385	252	252	252
Immobilisations	9,644	11,713*	3,838	2,159
TOTAL	**31,985**	**35,303**	**28,351**	**25,845**
Recettes A.-P.	-- 359	-- 360	-- 363	-- 363

* La diminution prévue des immobilisations en 86/87 est due au fait que la construction des immeubles de l'INRH de Saskatoon sera alors terminée.

** Comprend le coût d'entretien des bâtiments (p. ex., le Centre canadien des eaux intérieures) et du matériel.

PRINCIPAUX INTÉRESSÉS ET BÉNÉFICIAIRES

En fin de compte, le programme présente des avantages pour tous les Canadiens en ce qu'il vient appuyer des programmes connexes, tels le Programme de gestion des eaux relevant de plus d'une compétence, le Programme de réduction

des dommages causés par les inondations, le Programme des données sur la gestion des eaux, le Programme de gestion des produits chimiques toxiques et le Programme du TADPA.

Les principaux clients du Programme de recherche sur la gestion des eaux s'occupent des questions suivantes : études documentaires de la Commission mixte internationale (CMI) sur les Grands Lacs; accords canado-américains et entre les gouvernements du Canada et de l'Ontario sur la qualité de l'eau des Grands Lacs; effets des glaces sur la production énergétique et la navigation; érosion des littoraux et des zones portuaires; effets des précipitations acides et des substances chimiques toxiques; approvisionnement en eau potable et effets de cet approvisionnement sur la santé; planification et répartition des activités de gestion des eaux; lutte contre la pollution. La clientèle du programme comprend également les gestionnaires du ministère de l'Environnement et les gestionnaires de tous les autres programmes connexes exécutés aux paliers fédéral, provinciaux et municipaux, en particulier les programmes de lutte contre la pollution (le Service de la protection de l'environnement).

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

Une révision du budget A du programme a eu lieu en 1977-1978. À l'heure actuelle, le Comité consultatif interministériel des questions scientifiques et le Comité interministériel de l'eau examinent le programme et fournissent l'orientation nécessaire.

Selon un rapport du vérificateur général paru récemment, parmi un échantillon de travaux de recherche qui étaient en cours en 1982-1983, moins de 30 % avaient servi aux responsables de la gestion des eaux. Un plan d'action a été élaboré en novembre 1984 pour donner suite aux recommandations contenues dans ce rapport.

OBSERVATIONS

L'objectif du programme ne mentionne pas explicitement le transfert technologique et les activités liées à la conservation de l'eau. À cet égard, il présente des lacunes. Au surplus, d'autres documents qui tentent d'établir l'objectif du programme ne semblent pas en donner une définition cohérente. On peut donc conclure que cet

objectif n'est peut-être pas entièrement compris dans les services d'Environnement Canada qui sont responsables de la gestion du programme.

Il existe une documentation abondante sur les problèmes auxquels s'attaque la recherche sur la gestion des eaux poursuivies par les gouvernements du Canada et des États-Unis. L'action des gestionnaires des ressources en eau qui travaillent à l'exécution du programme est centrée sur les objectifs suivants :

établir l'ordre de priorité et faire la sélection des travaux de recherche;
axer la recherche principalement sur les besoins des clients plutôt que sur les domaines de recherche.

Ces questions doivent absolument être clarifiées pour que le Programme de recherche sur la gestion des eaux puisse être analysé.

Plusieurs rapports d'analyse de l'effort de recherche du gouvernement fédéral dans les domaines de la science et des ressources en eau ont paru récemment : rapport du Ministère sur la science et la technologie, rapport du département d'État chargé des Sciences et de la Technologie, rapport Wright, rapport Johnson, rapports de la commission d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, commentaires du Bureau du conseiller scientifique, et rapport du Conseil présidentiel d'étude de la qualité de l'environnement portant sur la recherche et le développement à long terme en matière d'environnement. L'information donnée ci-après résulte de la consultation approfondie de ces documents.

ANALYSE

Le rapport du vérificateur général a provoqué des réactions partagées chez les gestionnaires à tous les échelons. Les critères d'évaluation du vérificateur général étaient jugés inadéquats; cette situation est due au manque de communication entre les gestionnaires. Toutefois, les commentaires sur les conclusions du rapport sont soit favorables (la haute direction), soit défavorables (les gestionnaires des activités de recherche).

Ces deux dernières années, les gestionnaires des deux établissements de recherche ont eu de la difficulté à planifier les activités à cause de la série de changements et de perturbations qui s'y sont produits, notamment :

a. l'inflation a érodé quelque peu les budgets de recherche;

b. le rapport du vérificateur général selon lequel seulement 30 et 15 % respectivement des recherches effectuées par l'INRE et l'INRH servaient aux gestionnaires des ressources en eau a eu des conséquences néfastes;

c. l'INRH déménagera à Saskatoon en 1986; les sections de Vancouver et de Winnipeg de l'INRE seront également déménagées à Saskatoon;

d. des changements de personnel ont eu lieu aux échelons supérieurs.

Certains problèmes nuisent à l'exécution des travaux de recherche et de développement du Programme de recherche sur la gestion des eaux :

a. il n'existe aucun mécanisme précis pour l'établissement d'un ordre global de priorité des recherches sur la gestion des eaux;

b. il n'y a pas de véritable consensus entre les gestionnaires et les scientifiques sur la meilleure façon de répondre aux demandes en matière de recherche sur la gestion des eaux;

c. les gestionnaires du programme n'ont pas adopté ni appliqué de critères appropriés pour l'évaluation des travaux ou des projets de recherche.

Les problèmes liés à l'établissement des objectifs de la recherche sur la gestion des eaux devraient être considérés dans le contexte plus général de la poursuite des recherches scientifiques et de l'utilisation efficace des résultats. Au Ministère, ces derniers problèmes ne résultent pas d'abord d'un manque de ressources; en fait, ils sont d'un autre ordre :

a. problèmes d'attitude, de structure hiérarchique, de capacité de sensibilisation et de prospective, et de communication aux échelons supérieurs;

b. les recherches scientifiques actuelles visent à appuyer les politiques existantes et sont peu propices à l'élaboration de nouvelles politiques.

Il existe une opinion répandue selon laquelle l'INRE, qui est censément un établissement national, a mis l'accent sur les Grands Lacs au détriment des autres régions du Canada. Toutefois, les dirigeants de l'INRE et ceux de l'INRH s'accordent pour affirmer qu'avec le temps, ces établissements accorderont plus d'attention aux problèmes régionaux. Ce changement de cap permettrait aux intéressés de mieux s'occuper des problèmes touchant leur région et d'améliorer les communications et les relations avec les provinces.

Le gouvernement fédéral joue un rôle essentiel dans la recherche sur la gestion des eaux en ce qu'il appuie les seuls établissements qui peuvent prendre en charge la coordination des aspects institutionnels et juridiques complexes de la recherche et du développement, qui est nécessaire à l'étude des questions relatives à la qualité et à la quantité des ressources en eau.

Les chercheurs se plaignent fréquemment qu'ils doivent passer trop de temps à satisfaire des exigences bureaucratiques.

La recherche de base sur la gestion des eaux nécessite un engagement à long terme; c'est ce que le gouvernement fédéral a fait en soutenant l'infrastructure des deux établissements de recherche. Étant donné que le coût de fonctionnement des installations est relativement stable et qu'il ne peut être réduit de façon notable, les ressources affectées à la recherche à l'INRE ont souffert des récentes compressions budgétaires.

L'analyse des tendances en matière de recherche permet de tirer les conclusions suivantes :

a. de façon générale, le nombre d'années-personnes et les ressources financières se sont maintenus, mais on les affecte de plus en plus à l'étude de problèmes nouveaux, comme les substances chimiques toxiques et le TADPA;

b. le "système" de gestion de la recherche s'est compliqué à mesure que de nouveaux programmes ont été mis sur pied pour l'étude de problèmes nouveaux, programmes qui font appel aux ressources

de l'INRE et de l'INRH, mais dont l'orientation est donnée par des gestionnaires qui ne relèvent pas de la Direction générale des eaux intérieures.

L'analyse des tendances de l'affectation des ressources humaines et financières de la Direction générale des eaux intérieures laisse supposer que :

a. les recherches porteront de plus en plus sur les substances chimiques toxiques;

b. l'effort de recherche sur le TADPA diminuera.

Tous reconnaissent que la recherche sur la gestion des eaux est nécessaire, mais il est difficile de déterminer l'ampleur que devrait prendre cette recherche parce que le gouvernement fédéral ne s'est pas engagé clairement à affecter des recettes fiscales à la recherche et au développement sur une longue période. Si l'on considère que l'activité du Ministère porte principalement sur la recherche et le développement, cette incertitude est un des principaux facteurs qui l'empêchent d'assumer ses responsabilités.

Le Programme des projets industrie-laboratoires (PPIL) a été inauguré en 1978. Il vise le transfert de technologies du gouvernement fédéral à l'industrie. Jusqu'à maintenant, six projets de recherche de l'INRE ont été entrepris. Sur les trois projets qui ont permis un transfert technologique, seulement un peut être considéré comme valable parce que lui seul a permis la commercialisation d'un produit. Au total, 335,000 $ provenant des crédits du programme PCPI-PPIL ont été investis, de même que 0.6 années-personnes et 3,600 $ provenant du budget A de l'INRE. Un rapport concernant le PPIL a été envoyé à Ottawa pour qu'il soit analysé par les coordonnateurs et le directeur général.

a. Parmi les 20 clients gouvernementaux qui ont utilisé le laboratoire d'hydraulique de l'INRE, 13* en ont assumé les frais.

* Une méthode qui vient d'être mise au point par l'INRE a permis au ministère des Transports et des Communications de l'Ontario de réaliser d'importantes économies annuelles (2,813,200 $ au total) au chapitre

du drainage des routes. La plupart des clients de l'INRE ne l'informent pas des avantages économiques qui résultent de l'utilisation de ses modèles ou de son équipement de laboratoire.

b. Sur les 24 clients du secteur privé qui ont utilisé les installations de l'INRE, 17 en ont assumé les frais.

Aucun chiffre n'était disponible.

L'INRE a également profité de ressources provenant de l'extérieur, notamment d'Énergie atomique du Canada Limitée (EACL) :

A.-P.	F & E	Immobilisations
11.4	483,300 $	137,500 $

Le tableau suivant montre le coût des recherches effectuées à contrat pour le compte des deux établissements de recherche :

Année	F & E	Contrat de services professionnels et techniques	%
	Direction générale des eaux intérieures (milliers $)		
83/84	20,592	5,552	27
84/85	21,654	5,053	23
	INRE (milliers $)		
83/84	4,897	373	7.6
84/85	5,279	390.5	7.4
	INRH (milliers $)		
83/84	1082	213*	20
84/85	1089	103*	9

* Le personnel de recherche de l'INRH assure le contrôle scientifique de nombreux autres travaux exécutés à contrat dont les modalités financières font l'objet d'ententes avec d'autres organismes, comme le Service de la protection de l'environnement et Transports Canada.

Si ses activités de recherche sur la gestion des eaux étaient plus efficaces, le Ministère pourrait être plus productif en cette matière. À l'heure actuelle, 7.4 % (390,000 $) du budget de l'INRE est affecté à des contrats de recherche. L'augmentation progressive des fonds à ce poste au rythme de 50,000 $ à 80,000 $ par année jusqu'à un plafond de 800,000 $ ne semble pas déraisonnable, sans compter que la période de transition correspondante permettrait de réduire au minimum les perturbations causées par cette mesure.

Le Ministère se doit de jouer un rôle de chef de file dans le développement des capacités de recherche des secteurs universitaire et privé. Les universités sont particulièrement défavorisées à ce chapitre (les subventions totales à la recherche sur les eaux ne sont que de 250,000 $ par année alors qu'elles ont déjà atteint la somme de 1,000,000 $). S'il faisait l'objet d'une gestion stratégique par un comité formé de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et des secteurs universitaire et privé et à partir de fonds provenant d'organismes subventionnaires fédéraux, comme le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada et le Conseil national de recherches, le budget de l'INRE affecté aux travaux exécutés à contrat pourrait atteindre 2,000,000 $ à 3,000,000 $ par année, ce qui pourrait favoriser notablement le développement du potentiel de recherche du secteur non gouvernemental du Canada. Cette mesure devrait être appuyée par un programme officiel d'échanges entre les scientifiques des différents secteurs intéressés.

Le gouvernement fédéral a l'occasion d'apporter une contribution importante au développement de la recherche sur la gestion des eaux. Pour ce faire, il faudrait :

a. Créer un centre de gestion des eaux et un comité de recherche sur la gestion des eaux, qui permettraient de résoudre les problèmes causés par la division des responsabilités relatives aux ressources en eaux à l'intérieur du gouvernement fédéral. La coordination des activités est un processus lent, inefficace et coûteux, sans

compter qu'il ne répond pas aux besoins du gouvernement fédéral. Une meilleure coordinationi des efforts de recherche permettrait des économies gónérales et une plus grande efficacité. De plus, le comité de recherche sur la gestion des eaux veillerait à ce que la recherche et le développement ne subissent aucune influence politique. Il serait chargé d'élaborer des lignes directrices concernant l'ordre de priorité et les niveaux de recherche et d'établir des critères régissant l'affectation des scientifiques.

b. Fournir un soutien financier adéquat aux centres d'excellence en matière de recherche sur les eaux qui existent déjà dans des universités canadiennes.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Former un comité de recherche sur la gestion des eaux et, en même temps, faire établir un ordre de priorité de la gestion des eaux par le Conseil canadien des ministres des ressources (CCMR), qui serait chargé de recommander les activités de recherche sur la gestion des eaux. Ce comité serait formé de scientifiques et de personnes compétentes appartenant à diverses disciplines et à divers secteurs du gouvernement et de l'industrie. Il serait également responsable d'élaborer des critères de recherche sur la gestion des eaux. Le comité devrait rendre compte au sous-ministre adjoint responsable du Service de la conservation de l'environnement.

b. Engager un expert-conseil en gestion chargé d'examiner en détail les pratiques de gestion antérieures et existantes, de déceler les problèmes et de recommander des mesures correctives au besoin.

c. Budgétiser et comptabiliser, séparément du budget de recherche et développement de l'INRE, les ressources affectées au fonctionnement et à l'entretien des installations du Centre canadien des eaux intérieures.

d. Effectuer une analyse complète des ressources des deux établissements de recherche (l'INRE et l'INRH) avant qu'une augmentation de ces ressources soit envisagée.

e. Augmenter de 50,000 à 80,000 $ par année, jusqu'à un plafond de 800,000 $, les sommes affectées à l'octroi de contrats par l'INRE. Le Groupe d'étude estime que le Ministère devrait poursuivre ses recherche internes plus efficacement de manière à obtenir des résultats équivalents, eu égard à son mandat, tout en affectant les ressources ainsi économisées à la recherche commandée aux universités et au secteur privé. La gestion des contrats devrait permettre de développer le potentiel des secteurs universitaire et privé du Canada dans les domaines importants pour Environnement Canada.

f. Surveiller, par le truchement du Comité de recherche sur la gestion des eaux, la gestion des fonds accordés à l'INRE pour l'octroi de contrats afin de s'assurer que ces fonds servent à répondre aux besoins de développement à long terme des secteurs non gouvernementaux et qu'ils ne servent pas à répondre aux besoins opérationnels à court terme de l'INRE. Ce processus de gestion devrait être assorti d'un programme d'échanges permettant aux chercheurs de chacun des trois secteurs en cause de se familiariser directement avec le travail des deux autres.

g. L'INRE devrait entreprendre un examen approfondi de sa politique de récupération des coûts et fixer un tarif pour ses services externes en matière de recherche sur les eaux qui reflète exactement le coût de prestation de ces services. Cet examen devrait être terminé assez tôt pour permettre d'établir des objectifs précis de récupération des coûts pour le prochain exercice financier.

RÉDUCTION DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES INONDATIONS

OBJECTIF

Réduire les dommages et les pertes de vie causés par les inondations ainsi que les paiements d'indemnités par le gouvernement fédéral.

DOCUMENT HABILITANT ET AUTORITÉS

Loi sur l'organisation du gouvernement (1979)
Loi sur les ressources en eau du Canada (1970)
Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux (1970)

Loi sur les pêcheries (1970)
Programme fédéral d'aide aux sinistrés (Planification d'urgence Canada)
Loi nationale sur l'habitation (SCHL) (S.R. 1970, c. N-10)
Autres organismes fédéraux (MEIR, MTP, etc.)

DESCRIPTION

Depuis 1975, le gouvernement fédéral exécute le Programme de réduction des dommages causés par les inondations en collaboration avec les gouvernements provinciaux. Ce programme vise à réduire les risques de dommages associés aux inondations. Il est fondé sur le principe qui consiste à limiter les nouveaux investissements dans les plaines inondables et à appuyer l'aménagement compatible avec le programme dans les zones périphériques, tout en dissuadant les citoyens d'aménager les zones les plus exposées aux inondations.

Jusqu'à présent, sept provinces et les Territoires du Nord-Ouest participent au programme et des accords devraient être conclus avec l'Alberta et la Colombie-Britannique. Le Yukon n'a pas encore manifesté son intention de participer au programme et l'Île-du-Prince-Édouard n'a pas à faire face aux problèmes habituels entraînés par les inondations. En juillet 1976, le ministre de l'Environnement et le ministre des Affaires indiennes et du Nord ont signé un protocole d'entente concernant la cartographie des zones inondables dans les réserves indiennes. Ce protocole diffère des autres accords : seuls les travaux de cartographie seront

entrepris et étroitement adaptés aux besoins locaux, et les habitants des réserves seront tenus informés à toutes les étapes des travaux de cartographie. Le coût de cette opération sera partagé par les deux ministères en cause; la quote-part du Ministère est de 150,000 $ par année.

Lorsque le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial signent un accord général dans le cadre du programme, les deux gouvernements s'engagent à appliquer un programme de cartographie permettant de délimiter clairement les zones inondables. Ils s'engagent également à respecter un certain nombre de politiques limitant les investissements et la réalisation de programmes dans les zones désignées inondables. Par exemple, ils ne construiront pas de structures vulnérables et ils ne participeront pas à la construction de structures vulnérables dans les zones désignées. En outre, les programmes d'aide aux sinistrés ne s'appliqueront qu'aux structures érigées avant la désignation des zones inondables et, dans certains cas, à de nouvelles structures à l'épreuve des inondations. Enfin, l'accord général préconise le zonage en fonction des risques d'inondation. Lorsqu'une zone inondable a été aménagée avant sa désignation, on peut considérer d'autres moyens de réduire les risques d'inondation. Un comité directeur composé d'un fonctionnaire fédéral et d'un fonctionnaire provincial applique l'accord et conseille les ministres intéressés sur la désignation des zones touchées.

L'accord général s'accompagne d'un accord sur la cartographie visant à dresser la liste des zones inondables à cartographier et qui prévoit le partage à parts égales entre les gouvernements fédéral et provincial des frais des travaux. Le comité directeur se sert de ces cartes pour recommander la désignation de zones inondables où les politiques énoncées dans l'accord général s'appliqueront. L'accord sur la cartographie des zones inondables prévoit également un programme d'information publique sur les objectifs du Programme de réduction des dommages causés par les inondations et sur les cartes des zones inondables qu'on peut se procurer. Jusqu'à présent, on a désigné 41 zones inondables touchant environ 300 municipalités et six millions de personnes.

Lorsque le risque d'inondation fait peser une grande menace sur les aménagements existants, lorsque les avantages des mesures de protection dépassent leurs coûts et lorsque d'autres critères fédéraux sont respectés, le Ministère peut participer avec les provinces à des programmes de partage des frais de construction de digues et de barrages.

Les dépenses engagées depuis 1976 au titre du Programme de réduction des dommages causés par les inondations se répartissent de la manière suivante :

	(milliers $)
Cartographie des zones inondables	23,815
Études de réduction des dommages	2,140
Prévisions	2,000
Construction de digues, de barrages et d'autres ouvrages de protection	41,009
TOTAL	**68,964**

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires et traitements	2,008	1,702	1,462	1,426
F & E (autres dépenses)	502	570	468	506
Subventions et contributions	7,388	5,692	5,792	5,792
Immobilisations	15	16	16	16
TOTAL	**9,913**	**7,980**	**7,738**	**7,740**
Recettes	50	20	55	55
A.-P.	44	39	33	33

BÉNÉFICIAIRES

Le Programme de réduction des dommages causés par les inondations procure des avantages à long terme pour tous les Canadiens. Les indemnités payées à même le Trésor fédéral sont réduites, de même que les perturbations économiques et sociales et les difficultés personnelles dues aux inondations. Les Canadiens qui vivent dans les zones inondables sont encouragés à prendre des mesures actives, en collaboration avec les autorités municipales et provinciales, pour améliorer leur situation. Quatre millions de Canadiens qui ont déjà eu d'importants problèmes causés par les inondations sont maintenant protégés par des ouvrages construits dans le cadre du Programme. Les avantages économiques et sociaux de cette partie du Programme profitent aux particuliers et aux entreprises (ainsi qu'aux établissements gouvernementaux) situés dans les zones protégées. Étant donné que ces groupes recevraient des indemnités si le programme n'existait pas, les travaux de

protection effectués allègent le fardeau des contribuables (à la condition qu'une analyse avantages-coûts autorise cette dépense avant que les travaux soient entrepris).

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

L'examen du budget A effectué en 1978 a révélé que le programme avait utilisé le majeure partie des fonds d'application de la Loi sur les ressources en eau du Canada, principalement pour trois importants projets de construction dans la vallée du Fraser, dans le sud-ouest de l'Ontario et dans la région de Montréal. Le groupe chargé de l'examen du budget A a considéré que la cartographie des zones inondables était une option plus économique à longue échéance et il a recommandé que les travaux de cartographie prévus dans le cadre du programme soient accélérés le plus possible en vertu d'accords fédéraux-provinciaux. Cette recommandation a été acceptée et on en a tenu compte dans l'élaboration des lignes directrices du Programme de réduction des dommages causés par les inondations.

ANALYSE

Les objectifs du programme sont toujours valables. Celui-ci pourrait encore réduire de façon considérable les paiements d'indemnités à partir du Trésor fédéral. Depuis 1948, les gouvernements fédéral et provinciaux ont versé 700 millions de dollars (en dollars de 1985) en indemnités aux sinistrés. Les indemnités versées aux sinistrés par le gouvernement fédéral (Planification d'Urgence Canada) sont calculées en fonction de la formule de partage suivante :

Frais (par habitant) engagés par les provinces et admissibles au partage	**Participation du gouvernement fédéral**
Premier dollar	0
Deuxième et troisième dollars	50 %
Quatrième et cinquième dollars	75 %
Reste des frais	90 %

L'efficacité du programme peut être mesurée par ses résultats. Jusqu'à maintenant, des cartes de zones inondables ont été établies pour 41 localités.

Les avertissements de danger d'inondation constituent l'élément le plus visible du programme et contribuent à le faire connaître. Cette partie du programme semble avoir donné de très bons résultats et elle est un exemple de la créativité dont on peut faire preuve pour la promotion d'un programme à peu de frais. Les avertissements de risques de danger profitent principalement aux pêcheurs sportifs, aux agriculteurs et à d'autres Canadiens, qui peuvent ainsi mieux planifier leurs activités.

Le Programme canadien de réduction des dommages causés par les inondations est reconnu mondialement comme l'un des meilleurs du genre.

La désignation des zones inondables s'est révélée la partie la plus délicate du programme. Les provinces apprécient que le gouvernement fédéral partage le fardeau financier de la réduction des dommages causés par les inondations, mais de nombreuses municipalités s'opposent à la désignation des zones inondables à cause de la dévaluation foncière qui pourrait résulter de cette mesure.

À cause de la nature même du problème des inondations, le gouvernement fédéral devra toujours intervenir jusqu'à un certain point en cette matière. Toutefois, si le programme continue d'être efficace, l'engagement du gouvernement fédéral devrait diminuer de plus en plus. Celui-ci s'occupera de cette question pendant nombre d'années encore s'il continue d'appuyer les mesures suivantes : réduction des dommages causés par les inondations, prévision des crues, avertissements de danger d'inondation, construction d'ouvrages de protection, acquisition de propriétés dans les plaines inondables, déménagement de propriétés et gestion de bassins hydrographiques. Le Programme de réduction des dommages causés par les inondations a vu le jour en 1976-1977 et la période d'application des accords en vigueur se terminera en 1993. Si l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Yukon et les réserves indiennes décident de participer à la phase I du programme, le coût total des travaux de cartographie et des études et le coût partagé de la prévision des inondations devraient être d'environ 28,000,000 $ (dollars courants) d'ici à la fin du programme.

On n'a prévu aucun mécanisme de récupération des coûts, en partie parce que cela n'est pas prévu dans les accords en vigueur et que cela serait trop difficile à négocier. Au surplus, il est extrêmement difficile de récupérer les coûts

de programmes dont l'objectif est de réduire les coûts; en d'autres termes, il est difficile de faire payer quelqu'un qui écoute les conseils du gouvernement. Toutefois, les cartes des zones inondables devront être mises à jour périodiquement, à un moment qui variera selon les endroits. Le gouvernement pourrait alors saisir cette occasion pour tenter de récupérer les coûts inhérents à ces mises à jour.

Le coût total des travaux prévus par les accords en vigueur pour la construction de digues, de barrages et d'autres ouvrages de protection a été estimé à 41,000,000 $. Bien que l'érection de digues ait présenté certains avantages le long du Fraser, les ouvrages de protection contre les crues ne sont pas très populaires, principalement à cause de leurs effets socio-environnementaux. Les digues et les barrages sont coûteux et ils n'offrent qu'une solution partielle au problème des inondations. Les décisions visant à construire des ouvrages de protection ont tendance à être ponctuelles et politiques (les digues et les barrages sont des ouvrages très visibles dont la construction est souvent annoncée pendant une campagne électorale). Lorsqu'un barrage est en place, les habitants du secteur en cause se cantonnent dans une fausse sécurité et négligent de se protéger contre les inondations.

Pour qu'un programme d'avertissement de danger d'inondation fonctionne, il faut établir un réseau de communication efficace. Les provinces tentent d'innover en matière d'information publique, ce qui permet de donner une plus grande visibilité au programme et d'aider à atteindre les objectifs fixés.

Le programme est un bon exemple de collaboration fédérale-provinciale efficace et il montre qu'il est possible de travailler à atteindre un objectif clairement défini au profit de tous les Canadiens.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Ne plus conclure d'accords prévoyant un financement au titre des phases de construction du Programme de réduction des dommages causés par les inondations (barrages, digues, ouvrages de protection contre les crues, acquisition,

aménagement ou réaménagement de bassins versants). Le financement de la construction devrait être supprimé le plus tôt possible. Les accords en vigueur qui prévoient des mesures de construction engageront des dépenses totales de 27 millions de dollars d'ici à 1993. La suppression de cette phase du programme permettra donc d'économiser environ 4.5 millions de dollars par année.

b. Élaborer un plan concernant le Programme de réduction des dommages causés par les inondations en vue de :

définir toutes les zones inondables où les dommages risquent d'avoir une incidence régionale ou nationale et où la participation du gouvernement fédéral au programme de prévention des inondations est légitime;

préciser, selon le point de vue du fédéral, le déroulement et le calendrier des activités de cartographie et de désignation des zones inondables et mener à terme l'opération de cartographie et de désignation dans un délai de cinq ans en ne renouvelant pas les accords en vigueur. De plus, tout accord fédéral-provincial concernant la cartographie qui se termine ou qui est reconduit dans les limites de la période de cinq ans devrait prévoir que les deux paliers de gouvernement désigneront les zones inondables dans les six mois suivant la fin des travaux de cartographie;

mettre fin au programme après l'exécution des engagements, ce qui permettra de libérer 33 années-personnes et 7.7 millions de dollars.

c. Modifier les accords généraux de façon à prévoir que les obligations du gouvernement fédéral au titre des paiements d'indemnités en cas de sinistre seront réduites de 50 % par rapport au barème existant si, dans les six mois suivant l'achèvement des travaux de cartographie, les provinces n'ont pas officiellement désigné les zones inondables.

d. Maintenir la partie du programme concernant les avertissements de danger d'inondation. Ce service pourrait être inclus dans le Programme des données sur la gestion des eaux, et le Programme des services météorologiques pourrait y contribuer.

e. Faire mieux appliquer par les autres ministères et organismes du gouvernement fédéral la clause selon laquelle ils n'ont le droit ni de réaliser, ni d'appuyer financièrement des projets d'aménagement dans les zones inondables.

f. Trouver des moyens pour encourager les provinces à utiliser les plaines inondables, notamment pour l'aménagement de systèmes d'épuration des eaux usées, la construction de fermes esthétiques de recyclage de matières nutritives, la mise en culture, l'aménagement de terrains de golf et la sylviculture. Les provinces pourront ainsi tirer profit des matières nutritives présentes dans les eaux usées tout en assurant un traitement tertiaire de ces eaux.

g. Jouer un rôle plus actif dans le développement et la promotion de services d'information (ce qui comprend notamment la sensibilisation au fait que les utilisateurs retireront des avantages socio-économiques) en vue d'influer davantage sur les décisions prises dans les secteurs public et privé. (Il est très important d'informer le public si l'on veut que les renseignements sur les dommages causés par les inondations soient utilisées adéquatement. Cette responsabilité revient d'abord aux provinces.)

GESTION DES EAUX RELEVANT DE PLUS D'UNE COMPÉTENCE

OBJECTIF

Résoudre les problèmes relatifs aux ressources en eau relevant d'une compétence internationale, fédérale-provinciale, fédérale-territoriale et interprovinciale; et exploiter le potentiel des ressources en eau relevant de plus d'une compétence conformément aux intérêts nationaux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi constitutionnelle (1867, 1982)
Traité des eaux limitrophes internationales (1909)
Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux (1955, 1970)
Loi sur les ressources en eau du Canada (1970)
Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'eau des Grands Lacs (1972, 1978)
Loi sur l'organisation du gouvernement (1979)

DESCRIPTION

Par ce programme, le gouvernement du Canada vise à assurer la gestion des eaux relevant de plus d'une compétence, c'est-à-dire les eaux limitrophes du Canada et des États-Unis et les cours d'eau interprovinciaux. Les responsables du programme doivent veiller à ce que les ressources en eau du Canada soient protégées et utilisées au plus grand avantage des Canadiens sur les plans social et économique tout en maintenant un équilibre entre les besoins actuels et ceux des générations futures.

Fondamentalement, les activités du gouvernement fédéral touchant la gestion des eaux relevant de plus d'une compétence sont justifiées par la Loi constitutionnelle, qui partage la responsabilité des ressources en eau entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le gouvernement fédéral exerce une compétence exclusive sur les eaux internationales et interprovinciales, la navigation et les pêches, et il partage son autorité avec les provinces dans le domaine de l'agriculture. Il peut légiférer au sujet d'ouvrages situés dans les limites d'une province ou dans les limites d'au moins deux provinces si le Parlement déclare que ces ouvrages présentent un important intérêt national (par exemple, dans les cas où d'importantes

inondations perturbent l'économie régionale). Les provinces sont propriétaires de leurs ressources en eau et elles peuvent adopter des lois concernant l'approvisionnement en eau des habitations et des industries, la production hydro-électrique, l'irrigation, les loisirs aquatiques, la lutte contre la pollution, etc. En d'autres termes, elles s'occupent de toutes les questions ayant une portée locale ou touchant des intérêts privés. À cause du cadre constitutionnel, la résolution de nombreux problèmes liés aux ressources en eau nécessite la collaboration des deux paliers de gouvernement. Et cette collaboration se manifeste principalement sur deux plans :

entre le Canada et les États-Unis;

entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires.

GESTION DES EAUX RELEVANT DU CANADA ET DES ÉTATS-UNIS

Grâce au Traité des eaux limitrophes internationales (1909), le Canada et les États-Unis maintiennent depuis longtemps des relations généralement amicales qui leur permettent de régler des problèmes et d'exploiter les occasions de mise en valeur concernant les eaux limitrophes. Le Traité vise les eaux limitrophes du Canada et des États-Unis comprises entre l'Atlantique (baie de Fundy) et le Pacifique (détroit de Georgie) et, dans le Nord, depuis la frontière entre la Colombie-Britannique, le Yukon et l'Alaska jusqu'à la mer de Beaufort, soit sur une distance totale de 8,850 kilomètres. Environ 300 lacs et cours d'eau traversent la frontière canado-américaine ou en constituent une partie. En outre, le Traité énonce des règles et des principes relatifs à l'utilisation et à la mise en valeur des ressources en eau intéressant les deux pays. Une des plus importantes dispositions du Traité est la garantie que chaque pays jouit de droits égaux et similaires sur les eaux limitrophes. Une autre importante disposition du Traité est celle qui a permis la création de la Commission mixte internationale (CMI).

La Commission mixte internationale est un organe permanent de coordination formé de six membres (trois Canadiens et trois Américains), dont deux co-présidents. Son siège se trouve à la fois à Ottawa et à Washington et elle possède un bureau régional

binational à Windsor, en Ontario, qui ne s'occupe que des questions touchant l'Accord sur la qualité de l'eau des Grands Lacs.

Les attributions de la CMI sont les suivantes :

a. en vertu de pouvoirs quasi judiciaires, approuver ou rejeter les demandes concernant l'utilisation, l'obstruction ou la dérivation des eaux limitrophes;

b. faire des enquêtes et des études concernant des problèmes particuliers, à la demande d'un des deux gouvernements intéressés;

c. formuler des recommandations sur les questions dont la saisissent les deux gouvernements.

La CMI crée des conseils d'étude, de réglementation ou de consultation pour atteindre ses objectifs. Il existe actuellement 21 conseils de ce genre. Les gouvernements fédéral et provinciaux appuient le travail de la CMI en lui fournissant du personnel et des ressources et en participant ensemble à des programmes de surveillance de la qualité des eaux réalisés par la CMI en application de l'accord canado-américain sur la qualité de l'eau des Grands Lacs. En vertu de l'article 4 de la Loi du Traité des eaux limitrophes internationales, la CMI peut prendre des mesures particulières même si les autorités de provinces ou d'États s'y objectent.

À l'heure actuelle, les questions relatives aux eaux limitrophes qui sont étudiées comprennent la contamination des eaux, par exemple, le projet Garrison et les rivières Niagara et Flathead, et des questions de répartition, comme la dérivation et la consommation des eaux des Grands Lacs.

Les travaux conjoints de mise en valeur des eaux limitrophes (par exemple, la voie maritime du Saint-Laurent et le fleuve Columbia) des dernières années ont cédé la place aux questions de réduction des incidences environnementales en vertu de l'article IV du Traité, qui interdit à chacun des pays intéressés de polluer les eaux limitrophes au point de menacer la santé ou les biens des habitants de l'autre pays.

La Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux (1955) prévoit la réglementation des travaux de construction et d'entretien des ouvrages érigés sur les cours d'eau internationaux (définis comme les cours d'eau qui prennent naissance au Canada et qui s'écoulent à l'extérieur du Canada) qui pourraient modifier l'écoulement naturel des eaux à la frontière. En vertu de cette loi, les promoteurs des travaux doivent obtenir un permis ou un certificat d'exemption du gouvernement fédéral. Jusqu'à présent, dix permis (trois en Saskatchewan et sept en Colombie-Britannique) et 46 certificats d'exemption (en Colombie-Britannique) ont été délivrés.

GESTION DES EAUX RELEVANT DE LA COMPÉTENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE ET FÉDÉRALE-TERRITORIALE

La Loi sur les ressources en eau du Canada (1970) prévoit la collaboration et la signature d'accords entre les gouvernements fédéral et provinciaux pour la planification et la mise en oeuvre de programmes de gestion des ressources en eau. Avant son adoption, le rôle du gouvernement fédéral était limité en grande partie au financement, sans que celui-ci participe à la planification des programmes (par exemple, la Loi canadienne sur l'aide à la conservation des eaux). La plupart des accords conclus en vertu de la Loi sur les ressources en eau du Canada prévoient le partage des frais entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le gouvernement fédéral participe aux travaux et fournit des compétences et des ressources financières, généralement par l'intermédiaire d'Environnement Canada. Les accords de planification conclus en vertu de cette loi se limitent presque exclusivement aux bassins de cours d'eau relevant de plus d'une compétence et aux cours d'eau sur lesquels le gouvernement fédéral exerce une compétence. Ces accords peuvent être divisés en deux grandes catégories :

a. Les accords portant sur des bassins versants ou des plans d'eau (par exemple, la rivière Thompson et le bassin de l'Okanagan).

b. Les études ponctuelles découlant des accords (par exemple, l'étude de la qualité des eaux du Saint-Laurent).

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Traitements	7,240	8,044	8,284	9,151
F&E	5,314	6,052	6,626	5,209
Subventions et contributions	20,106[1]	4,873	1,835	1,835
Immobilisations	388	340	333	103[3]
TOTAL	**33,048**	**19,309*** **	**17,078**	**16,298**
Recettes	224	148	148	148
A.-P.	169	172* **	179[2]	179

	Années-personnes	Milliers $
* Accords canado-américains	110	9,600
Accords fédéraux-provinciaux et fédéraux-territoriaux	62	9,709
TOTAL	**172**	**19,309**

	Années-personnes	Milliers $
** Administration centrale	39 %	64 %
Régions	61 %	36 %

Remarque Les montants affectés aux subventions et aux contributions sont portés au budget de l'administration centrale, mais dépensés dans les régions.

La réduction de 15 millions de dollars au poste des subventions et contributions entre 1984-1985 et 1985-1986 est due à l'achèvement du programme de construction d'installations d'égout en vertu de l'accord entre les gouvernements fédéral et ontarien sur la qualité de l'eau des Grands Lacs. Étant donné qu'il n'a pas été possible d'achever, comme prévu, le programme de construction avant la fin de l'année financière 1984-1985, les responsables du programme ont demandé au Conseil du Trésor de reporter 10 millions de dollars au budget de 1985-1986. Si cette demande est approuvée, les chiffres indiqués ci-dessus seront modifiés en conséquence.

L'augmentation du nombre d'années-personnes est due aux nouvelles activités associées aux études des bassins du Mackenzie et du Yukon et de l'estuaire du Fraser ainsi qu'aux études de conservation des eaux dans les Prairies.

Les coûts d'immobilisations diminuent à mesure que les travaux entrepris dans le cadre des accords fédéraux-provinciaux prennent fin.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires des mesures prises dans le cadre des programmes internationaux et fédéraux-provinciaux de gestion des eaux varient selon les bassins touchés et les objectifs des programmes appliqués. Par exemple, la régularisation des cours d'eau internationaux et interprovinciaux vise à maintenir un équilibre entre les différents secteurs intéressés, à savoir la production d'énergie hydro-électrique, la navigation, les loisirs, les propriétaires riverains et les utilisations en eau courante, telles que les pêches et la protection des habitats.

Les programmes exécutés par la CMI ou en vertu d'arrangements conclus entre les gouvernements canadien et américain visent à protéger les intérêts nationaux du Canada garantis par le Traité des eaux limitrophes (par exemple, garantir la jouissance égale et similaire des eaux internationales et protéger la santé et les biens des citoyens). Les programmes internationaux ne visent pas la maximisation des avantages nets à l'échelle des bassins versants internationaux. Chaque pays garde son droit de gérer ses ressources pour maximiser les intérêts nationaux,pour autant qu'il remplit ses obligations en vertu du Traité des eaux limitrophes.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

La politique d'application du Traité des eaux limitrophes n'a pas encore fait l'objet d'un examen, d'évaluations ou de vérifications, mais des ententes et des projets précis ont été examinés. L'examen du budget A du MDE en 1977-1978 a entraîné une réduction des budgets affectés aux programmes fédéraux-provinciaux. La Loi sur les ressources en eau du Canada n'a jamais été révisée dans son ensemble. Toutefois, on a achevé, en novembre 1981, l'évaluation des programmes d'aménagement des bassins de

cours d'eau et de mise en oeuvre. Cette évaluation a confirmé l'orientation des politiques vers des programmes plus ponctuels plutôt que vers la gestion intégrale traditionnelle des bassins versants.

En janvier 1984, le ministre de l'Environnement a créé une commission d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux afin d'évaluer la pertinence des programmes fédéraux en cette matière eu égard aux problèmes et aux besoins nouveaux touchant les ressources en eau.

Le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes des règlements et autres textes réglementaires révise actuellement les règles de délivrance de permis en vertu de la Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux.

OBSERVATIONS

Le Canada est le pays le plus riche en eau douce. Il vient au troisième rang, après l'URSS et le Brésil, au chapitre du débit des cours d'eau. En outre, les Grands Lacs représentent 90 % des réserves d'eau douce de l'Amérique du Nord. La CMI s'occupe de la plus importante frontière aquatique du monde.

Les problèmes relatifs aux eaux qui ont une portée internationale sont les suivants :

a. la pollution atmosphérique transfrontière : les polluants transportés par voie atmosphérique qui sont à l'origine des précipitations acides et les substances toxiques ont des effets sur la pêche sportive et commerciale, l'approvisionnement en eau potable, etc.

b. les polluants déversés dans les cours d'eau et les lacs : les secteurs industriel, municipal et agricole, qui utilisent des substances chimiques et des engrais, ainsi que le ruissellement urbain, menacent la qualité des eaux limitrophes.

c. la contamination des eaux souterraines à partir des décharges de déchets toxiques : les eaux souterraines s'infiltrent dans les bassins limitrophes et peuvent les contaminer, comme on le constate le long de la rivière Niagara.

d. les dérivations de cours d'eau proposées par suite des pénuries d'eau affectant les États-Unis : les deux tiers des eaux douces du Canada s'écoulent vers le nord. Un certain nombre de propositions ont été faites en vue de dériver une partie de ces réserves d'eau vers le bassin des Grands Lacs pour qu'elles soient utilisées aux États-Unis. Il faut promouvoir les études d'incidences environnementales concernant tous les aspects de ces projets, comme celui du Grand Canal.

e. l'augmentation prévue de la consommation de l'eau des Grands Lacs par un facteur de sept ou huit (de 4900 à 37 000 pieds cubes/seconde) au cours des 50 prochaines années : cette augmentation aura un important effet sur le niveau de l'eau des Grands Lacs et les débits résultants. Selon cette projection, les États-Unis accapareront plus de 80 % de la consommation d'eau et profiteront des retombées économiques qui en découleront, sans compenser le Canada pour les pertes causées par la baisse des niveaux d'eau.

f. la baisse du niveau d'eau des lacs résultant des changements de climat et de l'augmentation du nombre de dérivations : lorsque le niveau de l'eau des lacs est élevé, les secteurs de la production hydro-électrique et de la navigation en profitent tandis que les propriétaires riverains subissent les inondations, l'érosion, etc. En revanche, lorsque le niveau est bas, les secteurs de production d'énergie hydro-électrique et de la navigation en souffrent, ainsi que les habitats fauniques des zones humides.

Le Comité de l'environnement et des Travaux publics du Sénat des États-Unis a décidé récemment de réduire de 175 millions de dollars les subventions à la construction d'usines municipales de traitement des eaux d'égout dans les huit États limitrophes des Grands Lacs. En fait, si cette réduction se produisait, certaines municipalités riveraines des Grands Lacs pourraient être incapables de respecter les normes découlant des engagements américains en vertu de l'accord canado-américain sur la qualité de l'eau des Grands Lacs.

Depuis 1970, environ 60 programmes fédéraux-provinciaux de planification et de mise en oeuvre des travaux d'aménagement de bassins versants ont été exécutés en vertu de la Loi sur les ressources en eau du Canada. La portée globale des activités d'aménagement des bassins et, partant, le financement ont été réduits pour favoriser l'exécution d'un plus grand nombre de programmes ponctuels. De plus en plus, les programmes fédéraux-provinciaux et fédéraux-territoriaux portent sur des questions similaires à celles touchées par les programmes internationaux, notamment :

- le déséquilibre croissant entre l'approvisionnement et la demande en eau dans le sud des Prairies;

- l'augmentation du nombre de conflits relatifs à l'utilisation des eaux limitrophes (p. ex., les effets dans les secteurs en aval du barrage Bennett et des ouvrages aménagés sur le fleuve Mackenzie et la rivière des Esclaves);

- les problèmes relatifs à la qualité des eaux (bassin des rivières Wabigoon et des Anglais, contamination par les métaux lourds); et

- la confusion quant aux compétences interprovinciales et fédérales-provinciales relatives aux ressources en eau.

Nombre de ces problèmes ne peuvent être réglés dans le cadre juridique et constitutionnel actuel.

Les ministères fédéraux qui subventionnent des programmes relatifs aux ressources en eau adoptent parfois des approches et des modes de financement différents. Par exemple, le MEIR et Agriculture Canada subventionnent des programmes relatifs aux ressources en eau ayant une portée économique (les EDER et l'ARAP)*, qui prévoient un

---

* EDER - Ententes de développement économique et régional (MEIR)
ARAP - Administration du rétablissement agricole des Prairies (Agriculture Canada)

financement à 100 %. D'autre part, les programmes relevant de la Loi sur les ressources en eau du Canada ont une portée plus environnementale et ils prévoient un financement à 50 %. Il en résulte que les provinces vont au plus offrant.

Depuis 1964, le Canada s'oppose à l'exportation en masse de l'eau. Cette prise de position a été exposée à plusieurs reprises à la Chambre des communes. L'évolution actuelle du Québec permet de croire à la possibilité d'une exportation massive d'eau.

Si le projet de dérivation de cours d'eau aux États-Unis progresse vraiment, la question pourrait être soumise à la CMI. Celle-ci devrait alors considérer les facteurs suivants :

- le gaspillage qui caractérise les pratiques de gestion des eaux aux États-Unis
- les incidences sociales, économiques et environnementales
- les effets sur le niveau et le débit des eaux des Grands Lacs
- les rendements maximums soutenables; et
- les conséquences qu'entraîneraient l'interdiction d'utiliser les eaux canadiennes.

ANALYSE

L'objectif énoncé est valable et il le sera de plus en plus si les problèmes deviennent plus apparents et plus complexes, ce qui semble probable.

La CMI est généralement considérée comme le résultat le plus positif des relations canado-américaines et comme un modèle pour les autres pays au chapitre des eaux limitrophes. Grâce au Traité des eaux limitropoes, elle est très indépendante des influences politiques nationales, ce qui lui permet de mettre l'accent sur les problèmes qui touchent les deux pays. Depuis 1912, 80 % des recommandations formulées par la CMI concernant les 110 questions qui lui ont été soumises ont été acceptées, grâce aux méthodes d'enquêtes conjointes adoptées par la Commission.

En dépit de ces indications réconfortantes, les nombreux problèmes mentionnés sous la rubrique Observations s'aggravent constamment.

Les gouvernements du Canada et des États-Unis doivent se concerter pour résoudre les problèmes touchant les eaux souterraines limitrophes (appauvrissement des réserves et diminution de la qualité des eaux). Il faudrait envisager de soumettre officiellement à la CMI la question des eaux souterraines.

Les programmes nationaux ont accéléré le développement des compétences techniques et gestionnelles du gouvernement fédéral et, surtout, des gouvernements provinciaux. Par exemple :

a. les techniques de détection et de surveillance des substances toxiques se perfectionnent de plus en plus; et

b. les plans de gestion s'élargissent pour inclure des méthodes non structurales comme la gestion de la demande en eau, la gestion des plaines inondables, etc. À terme, ces mesures permettent de réduire les coûts aux paliers régional et national.

Le Traité des eaux limitrophes interdit aux deux pays signataires de polluer les eaux limitrophes. Dans son mémoire au Comité d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, le Ministère a fait remarquer qu'il a été suggéré de modifier le Traité pour établir clairement ce que constitue une atteinte à la santé et à la propriété et pour énoncer des recours en cas de délits. Bien que ces suggestions semblent louables au premier abord, il faudrait considérer que l'adoption d'un train de modifications pourrait être désavantageuse pour le Canada.

Depuis son adoption en 1970, la Loi sur les ressources en eau du Canada a permis de conclure des accords fédéraux-provinciaux et fédéraux-territoriaux, mais certaines provinces ont déjà perçu ces mesures comme une intrusion fédérale dans les affaires provinciales et se sont inquiétées de la fragmentation des programmes et de leur application. D'autre part, certains fonctionnaires fédéraux ont critiqué les politiques et les méthodes provinciales concernant la diffusion des données.

OPTIONS

Le groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Évaluer avant juillet 1986 les ententes et les mécanismes mis en place en vertu du Traité des eaux limitrophes et les reconduire en attendant les résultats de l'évaluation.

b. Combler le plus tôt possible les vacances au sein de la Commission mixte internationale par des commissaires ayant une expérience appropriée, afin que les travaux de la Commission ne soient pas interrompus.

c. Étudier avec le gouvernement des États-Unis, avant le milieu de 1986, l'opportunité de confier à la CMI le mandat d'étudier la corrélation entre la qualité de l'eau des Grands Lacs et la contamination des eaux souterraines du bassin des Grands Lacs. Les gouvernements intéressés devraient également déterminer si la CMI pourrait participer à la résolution du problème des précipitations acides.

d. Appuyer tout projet de la CMI visant à étudier l'incidence d'une réduction aux États-Unis des subventions pour les installations d'épuration des eaux d'égout. Si la CMI juge nécessaire de demander au gouvernement des États-Unis de respecter ses obligations en vertu de l'Accord, le gouvernement du Canada devrait l'appuyer par la voie diplomatique.

e. Étudier au plus tôt toute recommandation du rapport de la Commission d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux ayant trait à l'exportation et à la dérivation des eaux, et préparer, avant mars 1986, une politique qui sera soumise au Cabinet.

f. Maintenir à leur niveau actuel les ressources affectées au volet Canada-États-Unis du programme de gestion des eaux.

g. Maintenir à leur niveau actuel les ressources affectées aux programmes fédéraux-provinciaux et fédéraux-territoriaux de gestion des eaux et appuyer leur orientation actuelle étant donné que ceux-ci sont déjà adaptés aux changements de situation. Le gouvernement fédéral devrait continuer d'appuyer la nouvelle orientation donnée aux programmes en vue de coopérer avec les provinces pour ce qui est des nouvelles questions concernant plus d'une compétence, telles que la gestion des eaux souterraines, les équilibres régionaux entre la demande et l'approvisionnement en eau et les transferts entre bassins.

h. Prendre l'initiative en vue d'établir des mécanismes nationaux fondés sur les principes du Traité des eaux limitrophes, pour ce qui est des nouvelles questions concernant plus d'une compétence. En tenant compte des recommandations contenues dans le rapport Pearse, il faudrait entreprendre des consultations auprès des provinces pour décider des mécanismes optimaux à adopter.

i. Encourager les provinces à poursuivre sans délai les programmes de traitement des eaux d'égout.

j. En tenant compte des conclusions de la Commission d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, et de concert avec les ministères et organismes fédéraux intéressés, examiner avec chaque province les mécanismes de coordination des objectifs fédéraux concernant les programmes de gestion des eaux et la normalisation des modes de financement.

k. Prendre contact avec les organisations autochtones nationales avant la fin de 1985 afin de mettre en place des mécanismes permettant d'avoir des discussions constructives avec les autochtones au sujet des programmes de gestion des eaux ayant une incidence pour eux.

APPENDICE I

ACCORDS FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX RELEVANT DE LA LOI SUR LES RESSOURCES EN EAU DU CANADA

1984/85

Accord	Type	Participants	Durée	Financement (milliers $)	Objet
Étude de la capacité de transport de la rivière Qu'Appelle	Mise en oeuvre des recommandations découlant de l'étude du bassin faite entre 1970 et 1972	Canada Saskatchewan	De 1986 à 1989	2,226 (partage moitié-moitié)	Augmenter la capacité de transport de la rivière afin de réduire les inondations.
Bassin de la rivière Souris	Mise en oeuvre des recommandations découlant de l'étude faite entre 1974 et 1978	Canada Saskatchewan Manitoba			Les mesures de réduction des dommages causés par les inondations recommandées dans l'étude sont prises, comme prévu, dans le cadre des programmes fédéraux-provinciaux existants.
Estuaire du Fraser, partie II (en cours)	Établissement d'un plan cadre	Canada (EC, P & O, et Commissions des ports nationaux) Colombie-Britannique	De 1985 à 1991	1,500 (coûts partagés)	Mettre en oeuvre les recommandations découlant de l'étude de l'estuaire du Fraser faite entre 1979 et 1982.
Étude de la rivière Saskatchewan-Sud (en cours)	Étude de bassin	Canada Saskatchewan	3 ans, de 1985 à 1988	1,500 (coûts partagés)	Élaborer un plan de gestion pour la partie du bassin située en Saskatchewan. L'Alberta a terminé en 1984 une étude indépendante de la partie supérieure du bassin, et des audiences publiques ont lieu actuellement. Les eaux de la rivière Saskatchewan sont réparties en vertu de l'Accord des provinces des Prairies sur la répartition des eaux (1969).
Régularisation des crues du Fraser	Accord touchant un problème particulier	Canada (EC) C.-B.	De 1968 à décembre 1986 Prolongation proposée de 1986 à 1991	120,000 (coûts partagés) 41,000 (coûts partagés)	

Accord	Type	Participants	Durée	Financement (milliers $)	Objet
Accord des provinces des Prairies sur la répartition des eaux	Répartition des eaux	Canada Alberta Manitoba Saskatchewan	En cours depuis 1969	La moitié des coûts est assumée par le Canada et le sixième par chacune des provinces (la contribution maximale du gouvernement fédéral, de 625,000 $, doit être approuvée par un décret du Cabinet). Les dépenses annuelles projetées entre 1985 et 1990 sont de 400,000 $.	Accord appliqué par la Commission des eaux des provinces des Prairies, 5 comités et 1 secrétariat, qui vise la répartition équitable des eaux des Prairies qui coulent vers l'est. La Commission s'occupe également de questions soulevées par différentes entités (p. ex., les objectifs concernant la qualité des eaux, l'évaluation des réserves d'eaux souterraines et la répartition des eaux coulant vers l'ouest).
Étude de la contamination par le mercure des eaux du Manitoba	Accord touchant un problème particulier	Canada (EC) Manitoba	De mars 1983 à décembre 1986	760 (coûts partagés)	Déterminer les sources de contamination par le mercure dans l'ensemble de l'écosystème. Proposer des solutions au problème de la contamination par le mercure.
Régularisation de la rivière des Outaouais	Régularisation du débit (accord touchant un problème particulier)	Canada Ontario Québec	En cours depuis mars 1983	La moitié des coûts est assumée par le Canada et le quart par chacune des deux autres provinces. La contribution annuelle maximale du gouvernement fédéral est de 450,000 $ en vertu d'un décret du Cabinet. Les dépenses annuelles projetées jusqu'en 1990 sont de 300,000 $.	Assurer la gestion intégrée des réservoirs du bassin de la rivière des Outaouais et la régularisation des eaux de la rivière compte tenu de la production hydro-électrique, de la navigation, des loisirs, de la protection contre les crues et des besoins en matière de qualité de l'eau.
	Eaux souterraines	Canada T.P.-É. Charlottetown	D'avril 1984 à mars 1987	Travaux partagés (le financement en vertu de la Loi sur les ressources en eaux du Canada n'a pas été approuvé).	Recueillir et analyser des données sur l'hydraulique des aquifères du bassin de la rivière Winter afin de déterminer la fiabilité du réseau d'approvisionnement en eau de Charlottetown.

Accord	Type	Participants	Durée	Financement (milliers $)	Objet
Étude de la qualité de l'eau des Grands Lacs	Accord touchant un problème particulier	Canada Ontario	De août 1971 à mars 1985 (reconduit en 1976 et en 1982)	Jusqu'en 1984/85, EC va fournir 5,9 millions de dollars ainsi que 65 millions de dollars à titre de subvention pour le traitement des eaux d'égout (1982/85)en vue de respecter les engagements du Canada au titre de l'Accord Canada-États-Unis. Participation financière projetée de 9,2 millions entre 1986 et 1990. Les participants assument chacun la moitié des coûts des programmes de recherche et de surveillance. Les participants se partagent les travaux afin de coordonner les activités fédérales-provinciales visant le respect des engagements du Canada au titre de l'Accord Canada-États-Unis.	Coordonner le programme Canada-Ontario visant à respecter les obligations du Canada en vertu de l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité des eaux des Grands Lacs (1978), et en partager les coûts.

PROGRAMMES DE CONSERVATION DE LA FAUNE

Situation

Le mandat du Service canadien de la faune (SCF) découle essentiellement de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs (1917) et de la Loi sur la faune du Canada (1973). Il incombe au SCF de protéger les oiseaux migrateurs ainsi que leur habitat. Il peut en outre entreprendre, de concert avec les provinces intéressées, des travaux de recherche, de conservation et d'interprétation en ce qui a trait à tous les animaux non domestiques, sauf les espèces visées par la Loi sur les pêcheries. Ses efforts portent principalement sur la faune d'intérêt national ou international, comme les populations voyageant d'un pays ou d'une province à l'autre et les espèces en voie d'extinction. Il agit cependant avec le concours des provinces lorsque les résultats concernent plus d'une compétence ou lorsque, pour des raisons d'efficacité, les activités sont centralisées.

Le SCF dispose de quelque 300 années-personnes et de 23 millions de dollars par année. Les ressources ayant été diminuées de 23 % en novembre 1984, une partie du programme d'interprétation a été transférée à d'autres organismes, et plusieurs programmes de recherche ont été réduits ou abandonnés.

La faune a une grande importance pour un vaste segment de la population canadienne : les autochtones qui chassent pour leur subsistance, les amateurs de pêche sportive, les ornithologues amateurs et l'industrie. L'utilisation de la faune représente pour l'économie un apport annuel d'environ 4.2 milliards de dollars. Elle constitue, en outre, un élément essentiel à la conservation d'un environnement sain et équilibré, lequel est vital pour tous les Canadiens. Les plantes et les animaux sauvages font aussi l'objet d'une étude approfondie, parce qu'ils annoncent les dangers que court l'environnement. En somme, la faune fait partie intégrante de la structure économique, environnementale et sociale du Canada.

La population et la répartition de la faune canadienne dépendent de trois facteurs : 1) les activités de la société dans son ensemble, y compris le mode d'utilisation des terres, le développement industriel et l'urbanisation; 2) l'évolution des perceptions quant au rôle que joue la

faune dans le maintien d'un environnement sain et équilibré (désormais les lois régissant la faune ne visent plus seulement le gibier ou les plantes et les animaux sauvages dont l'utilisation est immédiate); et 3) l'incidence sur la conservation de la faune résultant de la modification du rôle des divers ordres de gouvernement et des ONG. Les provinces et les territoires sont de plus en plus en mesure de s'attaquer aux questions fauniques d'importance régionale, tandis que le gouvernement fédéral doit se pencher sur un nombre croissant de questions fauniques internationales. En outre, il est maintenant reconnu que les ONG peuvent et doivent jouer un plus grand rôle en matière de recherche, de conservation et d'interprétation fauniques.

Évaluation sommaire et principales orientations

Il ressort des rencontres avec les représentants des provinces, des territoires et des ONG que le gouvernement fédéral doit assumer un rôle de premier plan dans le domaine de la faune, y compris la conservation des oiseaux migrateurs. Certains intervenants ont toutefois souligné que les initiatives de conservation seront fructueuses dans la mesure où le public aura été fortement sensibilisé aux questions fauniques.

Même si dans l'ensemble il est reconnu qu'une forte participation du gouvernement fédéral est nécessaire, il est néanmoins pressant de redéfinir les rôles et les responsabilités des divers ordres de gouvernement et des ONG.

Au nombre des principales questions qui se posent pour ce qui est de la faune, figurent l'attribution des activités aux divers organismes, la protection des habitats, les espèces en voie d'extinction et d'autres problèmes internationaux, comme le commerce illégal, la perte de débouchés occasionnée par les protestations contre la chasse au phoque et l'utilisation de pièges à patte, ainsi que les problèmes transfrontaliers.

Au Canada, il incombe à l'organisme fédéral chargé de ce domaine de s'acquitter de ses responsabilités vis-à-vis de la gestion de la faune sur les terres fédérales, et de veiller à ce que tous les Canadiens, notamment les groupes autochtones, profitent des avantages de la conservation de la faune. Grâce à de meilleurs mécanismes de consultation, les autochtones peuvent et doivent jouer un plus grand rôle,

en mettant leurs connaissances et leur savoir-faire au service de la recherche, de la conservation et de l'interprétation fauniques.

A. Mandat

Élaborer une politique fédérale sur la faune afin de clarifier le mandat du gouvernement fédéral ainsi que les rôles et les responsabilités des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et des organisations non gouvernementales dans les domaines de la recherche, de la conservation et de l'interprétation fauniques, et immédiatement par la suite : 1) entreprendre, avec les provinces et les territoires, la négociation de nouveaux accords sur la faune conformément à cette politique, et 2) mettre sur pied des programmes pour s'assurer le concours des organisations non gouvernementales.

La réaction du public aux coupures dont le SCF a fait l'objet en novembre 1984, ainsi que les observations recueillies au cours des entrevues, révèle que la faune a beaucoup de valeur pour les Canadiens du point de vue de l'économie, de la culture et des écosystèmes, et que le gouvernement fédéral a une importante responsabilité à assumer dans les domaines de la recherche, de la conservation et de l'interprétation fauniques. L'interprétation vient en aide à la conservation car, étant une source d'informations et d'expériences, elle a pour résultat de sensibiliser davantage le public à l'importance et à la dynamique des populations fauniques. Pour une large part, les initiatives portent sur des populations fauniques d'intérêt national ou international en voie d'extinction à l'échelle mondiale, ou voyageant d'un pays ou d'une province à l'autre, où leur bien-être dépend des mesures prises par les compétences intéressées. Même s'il appert que le gouvernement fédéral doit assumer une grande responsabilité à cet égard, les rôles et les responsabilités de chacun sont devenus incertains (en raison de l'évolution des questions fauniques et de la capacité qu'ont acquise les provinces et les territoires en cette matière) et doivent, par conséquent, être clarifiés. Pour faciliter ce processus, il faudrait avoir recours à certains mécanismes déjà en place, tels que la Conférence fédérale-provinciale sur la faune et le Conseil consultatif canadien des oiseaux aquatiques.

B. Niveau de ressources

Maintenir le niveau actuel des ressources humaines et financières allouées au Service canadien de la faune (SCF), charger le personnel d'examiner et de classer par ordre de priorité les projets en cours, ainsi que les projets abandonnés en novembre 1984, et si cela est jugé opportun et souhaitable, remettre en train, grâce à une réaffectation interne des ressources, les projets hautement prioritaires qui ont été suspendus.

Compte tenu des fortes coupures (23 %) dont a fait l'objet le SCF en novembre 1984, de l'abandon ou de la réduction de programmes qui en ont résulté et de la réaction du public, de nouvelles compressions produiraient des effets négatifs importants. En outre, cette possibilité ne devrait être envisagée qu'à l'issue d'un examen des projets et de leur classement par ordre de priorité et qu'après une réaffectation interne des ressources.

C. Principaux problèmes

En consultation avec les provinces, accorder la plus haute priorité à la protection des habitats, à la faune d'intérêt national ou international, aux effets des contaminants et à l'utilisation non cruelle de la faune.

Intensifier considérablement les efforts déployés en vue d'atténuer les effets négatifs sur la situation de l'emploi au Canada et le mode de vie des Canadiens, causés par les groupes hostiles à la chasse et au piégeage grâce à des activités destinées à sensibiliser davantage le public à tous les aspects de cette question, où les émotions jouent un grand rôle.

CONSERVATION DES OISEAUX MIGRATEURS

OBJECTIFS

Gérer et protéger les oiseaux migrateurs et leur habitat.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement
Loi sur la faune du Canada (1973)
Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs (1917)

DESCRIPTION

En vertu de la Convention concernant les oiseaux migrateurs signée avec les États-Unis en 1916, les deux pays se sont engagés à protéger plus de 500 espèces d'oiseaux migrateurs et leur habitat. Les espèces protégées comprennent la sauvagine comme les canards, les oies et les cygnes, ainsi que d'autres oiseaux comme le merle d'Amérique, les hirondelles et les oiseaux de mer. Sept de ces espèces, incluant la grue blanche d'Amérique et le pluvier siffleur, sont en voie de disparition ou menacées d'extinction.

La protection des oiseaux vise à garantir le maintien d'un écosystème équilibré et à ce qu'il y ait toujours des oiseaux, que ce soit pour les chasseurs ou pour ceux qui prennent plaisir à les observer tout simplement. Les oiseaux sont un élément essentiel de l'écosystème par bien des façons : par exemple, ils s'attaquent aux espèces qui nuisent aux intérêts des habitants de la région et fournissent de l'engrais à la terre et aux océans. Les immenses colonies d'oiseaux de mer fournissent de nombreux nutriments essentiels au cycle de développement dont dépendent les pêches commerciales. D'autres oiseaux consomment les organismes qui causent des dommages aux forêts. Certains oiseaux sont également les premiers à ressentir les premiers effets de la détérioration de l'environnement.

La Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs établit des mécanismes à l'intention du gouvernement fédéral pour la création de refuges d'oiseaux migrateurs, et assure d'autres mesures de protection comme

l'établissement de saisons de chasse et du nombre de prises dont l'application incombe aux agents fédéraux, provinciaux et territoriaux de protection de la faune et à la GRC. Les refuges constituent des abris pour les oiseaux eux-mêmes et peuvent également être exploités de façon à protéger ou à améliorer l'habitat. Il est possible d'assurer une protection semblable et de gérer l'habitat par l'établissement de réserves nationales de faune en vertu de la Loi sur la faune du Canada.

Les autres activités du programme comprennent l'émission de permis de chasse et la diffusion de renseignements et de conseils à d'autres gouvernements et à des groupes de particuliers relativement à la protection des oiseaux, à la gestion de l'habitat et aux problèmes que peuvent poser les oiseaux, par exemple les dangers qu'ils représentent pour les avions et les dommages qu'ils causent aux récoltes. En ce qui concerne les revendications territoriales des autochtones, le programme fournit des données de recherche et évalue les répercussions biologiques des ententes ou des modifications législatives proposées. De plus, certaines espèces d'oiseaux sont à la tête de la chaîne alimentaire, et le programme les étudie afin de surveiller les effets des contaminants sur l'écosystème et voir si les oiseaux eux-mêmes sont touchés.

Un réseau de 42 réserves nationales de faune couvrant plus de 500 km^2 et 79 refuges d'oiseaux migrateurs couvrant une superficie de 115,000 km^2 ont été établis. En général, sauf dans le Nord, le gouvernement fédéral n'est pas propriétaire des terres sur lesquelles sont situés ces refuges d'oiseaux migrateurs, mais alors, leurs propriétaires ont convenu de permettre l'application des règlements fédéraux. Dans la plupart des cas, bien que cela ne soit pas essentiel, le gouvernement fédéral est propriétaire des terres sur lesquelles sont situées les réserves de faune.

Environnement Canada, par l'intermédiaire de ce programme, entreprend des recherches afin de cerner les facteurs qui agissent sur les populations d'oiseaux migrateurs, comprendre les rapports qui existent entre les oiseaux et leur environnement, et mesurer l'efficacité des différentes activités de gestion. Certains de ces projets ont une importance internationale. Par exemple, les données obtenues par le projet de recherche sur les oiseaux de mer de l'Atlantique sont utilisées par plusieurs pays de l'Atlantique Nord.

Les rôles et les responsabilités concernant l'application de la loi sont répartis entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. L'application de la loi incombe en dernier lieu au gouvernement fédéral, mais les provinces et les territoires jouent un rôle important dans le domaine de la recherche, de l'établissement du nombre de prises et des saisons de chasse, de l'application des règlements et de la gestion de l'habitat. Dans le cadre de discussions avec une province, il a été souligné que des économies pouvant atteindre 1.5 million de dollars pourraient être réalisées si l'on remettait certaines fonctions à la province. Toutefois, lorsque le fondement de ces statistiques a été évalué, il est devenu évident que si l'on appliquait cette mesure, aucune économie véritable ne serait réalisée et les ressources seraient moins bien protégées.

La conservation des oiseaux migrateurs a été par tradition un effort de collaboration entre les deux paliers de gouvernement et les organisations non gouvernementales concernées. Par exemple, l'organisme Canards illimités dépense chaque année près de deux fois plus pour la conservation de l'habitat de la sauvagine que tout le budget du Service canadien de la faune. Le Service canadien de la faune a également servi à la création d'Habitat faunique Canada, fondation privée dont le principal objectif est la protection de l'habitat.

Le gouvernement fédéral doit veiller à ce que les obligations fédérales relatives à la protection des oiseaux migrateurs soient respectées tout en perturbant le moins possible les autres intérêts canadiens. Par exemple, l'Accord sur les dévastations de récoltes par les oiseaux aquatiques protège les agriculteurs contre les pertes de récoltes causées par les canards et les oies qui s'en nourrissent. Cet accord mixte à frais partagés entre le fédéral et les provinces des Prairies a été appliqué au début des années 1970 et comporte maintenant trois éléments complémentaires : la préservation de l'habitat, la prévention des dommages causés aux cultures et la compensation pour ces mêmes dommages. Chaque année, les responsables reçoivent entre 1,500 et 2,000 réclamations portant sur des dommages partiels ou complets à 125,000 acres environ. Les paiements sont faits en fonction du pourcentage de dommage et peuvent atteindre un maximum de 70 $ l'acre. Puisqu'en 1984 la valeur marchande moyenne du blé était de 125 $ l'acre, cette compensation s'est traduite

par une perte nette pour le producteur. En 1984, la contribution du fédéral s'est élevée à 1,040,000 $. Agriculture Canada a assumé la part des coûts du fédéral et ceux-ci ne figurent donc pas dans les dépenses d'Environnement Canada indiquées dans le présent document.

Les stratégies de gestion et de protection des oiseaux aquatiques figurent dans le Plan nord-américain de gestion des oiseaux aquatiques. Ce plan identifie les habitats fragiles qui doivent être protégés et établit des objectifs en ce qui concerne l'effectif des oiseaux aquatiques. Au Canada, l'application des règlements et les activités de gestion établies d'après le Plan sont ensuite coordonnées par le Conseil consultatif canadien des oiseaux aquatiques. Le Conseil est composé de représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que de représentants d'organisations non gouvernementales nationales sur la faune.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires	9,539	10,267	10,325	10,293
F & E	4,187	4,931	5,046	4,761
Subventions et contributions	3,011	2,185	2,257	3,515
Immobilisations	945	650	731	721
TOTAL	**17,682**	**18,033**	**18,359**	**19,290**
Recettes	1,869	4,008	4,008	5,258
A.-P.	227	237	238	237

Remarques L'augmentation des recettes provient de la vente de timbres sur la conservation de l'habitat. Les produits sont ensuite versés à Habitat faunique Canada sous forme de subvention.

Le nombre d'années-personnes a été augmenté consécutivement à la réorganisation complète du SCF découlant des directives ministérielles de novembre 1984. Une réduction correspondante du nombre d'années-personnes a été effectuée au niveau du programme de recherche et de conservation.

Le nombre d'années-personnes est réparti à peu près comme suit : 150 pour les opérations, 37 pour la recherche et 50 pour la gestion et l'administration, ce qui inclut les services de secrétariat, de bureau et de bibliothèque. Cette répartition comprend également la gestion du programme au niveau opérationnel.

BÉNÉFICIARES

Le public canadien et d'autres bénéficient directement de ces mesures qui assurent la protection de leur patrimoine faunique et qui leur permettent d'en jouir par la chasse ou l'observation. La société tout entière tire profit du rôle que jouent les oiseaux dans le maintien d'un écosystème sain et de l'utilisation des oiseaux comme indicateurs de la qualité de l'environnement. Certains segments de la société en profitent de façon particulière, comme les autochtones dont le mode de vie est organisé en fonction de la chasse de subsistance aux oiseaux migrateurs. D'autres en bénéficient indirectement en fournissant des biens et des services à ceux qui prennent un intérêt particulier aux oiseaux migrateurs, par exemple, par la vente d'armes à feu ou de jumelles et en offrant des services d'hébergement, de transport et d'alimentation.

Des organisations et des organismes comme le U.S. Fish and Wildlife Service profitent des données de recherche et d'autres services spécialisés fournis.

On trouvera ci-dessous des exemples de coûts ou de bénéfices tirés d'une étude effectuée en 1982 par Environnement Canada intitulée La valeur économique des oiseaux aquatiques au Canada, basée sur les statistiques de 1980. Comme il ne s'agit que d'exemples, ils ne correspondent pas exactement au bénéfice net indiqué.

Avantages	**Millions $**
Observation et photographie d'oiseaux par les naturalistes	81.1
Chasse de subsistance par les autochtones pour qui les oiseaux aquatiques ont une valeur alimentaire	7.6
Vente de biens et de services à plus de 400,000 chasseurs résidants et non résidants	226.9

Perception, par les gouvernements, de droits pour émission de permis de chasse.	
Amélioration de l'habitat par Canards illimités	40.0
Coûts	
Pertes subies par les agriculteurs dues aux dommages causés par les oiseaux aquatiques de l'ordre de 10 millions moins le remboursement de 2.1 millions de dollars	7.9
Dommages causés par les oiseaux aux compagnies aériennes et prévention	1.6
Coûts des oiseaux aquatiques pour les gouvernements fédéral et provinciaux (conservation, gestion, application de la loi, compensation)	15.4

Les auteurs de l'étude ont conclu que les oiseaux aquatiques avaient permis aux Canadiens de retirer des bénéfices nets de l'ordre de 118 millions de dollars.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

Une révision du budget A a été effectuée en 1977-1978. Le mandat du programme n'a pas été mis en doute, et plusieurs recommandations ont été formulées particulièrement en ce qui a trait aux opérations et à l'affectation des ressources. En général, les recommandations ont été appliquées. Les recommandations relatives à l'amélioration de la protection de l'habitat et à l'application des règlements ont été observées en partie par la création d'Habitat faunique Canada. L'application des règlements est traitée par l'intermédiaire de nouvelles politiques et de la négociation d'accords avec les provinces; les responsables négocient présentement le premier accord avec l'Alberta.

Environnement Canada a procédé en 1981 à une évaluation du Programme sur les oiseaux migrateurs. Il en a été conclu que le mandat du programme était très sérieux mais que faute d'énoncé de politique, il existait une certaine confusion des rôles en regard des provinces. Un énoncé de politique a

été émis et des discussions sur les accords provinciaux ont été tenues, mais le processus n'est pas encore achevé.

OBSERVATIONS

Même si les oiseaux aquatiques ne représentent que 35 des 500 espèces d'oiseaux couverts par la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, nous disposons de plus de données statistiques sur les oiseaux aquatiques que sur les autres types d'oiseaux. Les données requises pour la gestion des autres oiseaux ne sont pas aussi détaillées et nous ne conservons pas de statistiques sur les estimations de la population mais plutôt sur des tendances basées sur les relevés portant sur les oiseaux reproducteurs. Voici un exemple des données recueillies : 80 % des oiseaux aquatiques d'Amérique du Nord nichent au Canada, et leur effectif se situe entre un maximum de 70 millions d'individus en septembre et un minimum de 1¼ million d'individus en janvier. Au Canada, les prises s'établissent en moyenne à 7.1 millions par année alors qu'aux États-Unis, elles s'établissent en moyenne à 23.4 millions.

La destruction de l'habitat, en particulier celui des oiseaux aquatiques, représente le problème le plus grave de la conservation des oiseaux migrateurs puisque la perte des terres humides est évaluée à près de 100,000 hectares par année. Les Prairies, les basses-terres continentales de la Colombie-Britannique et la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent sont les principales régions atteintes.

Un facteur important contribuant à la perte des terres humides est le fait qu'elles sont perçues comme des terres en friche ou improductives devant être drainées à des fins agricoles, remblayées pour servir à l'établissement de centres commerciaux ou d'aéroports, ou transformées en marinas.

La Convention concernant les oiseaux migrateurs (1916), en dépit de ses lacunes, est un modèle de collaboration internationale en matière de gestion des espèces d'oiseaux migrateurs. Une des lacunes de la Convention est que le Mexique et les autres états latino-américains n'en sont pas signataires. À l'exception de la Convention de Bonn (1981) sur les espèces d'oiseaux migrateurs, il existe peu d'exemples de collaboration internationale importante. Le Canada n'est pas signataire de la Convention de Bonn principalement parce que celle-ci porte sur les espèces

marines qui, d'après Pêches et Océans, sont bien protégées en vertu d'autres accords.

Environnement Canada travaille actuellement à l'élaboration d'une politique dans le cadre d'une politique fédérale de la faune.

La protection de l'habitat est généralement reconnue comme le principal problème de conservation de la faune et des oiseaux aquatiques en particulier. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que les organisations non gouvernementales, se sont tous attelés à résoudre le problème. Il a été décidé toutefois qu'il fallait une organisation-cadre, et c'est en 1984 qu'on a créé la fondation Habitat faunique Canada. Il s'agit d'une fondation privée qui a reçu une subvention initiale de 3,000,000 $ du gouvernement fédéral, et qui recevra tout le produit de la vente de timbres de conservation de l'habitat d'une valeur de 4.00 $ qui doivent être achetés avec le permis de chasse. D'autres sommes seront recueillies sous forme de dons, de subventions, de campagnes de souscription, etc.

Habitat faunique Canada est dirigé par un conseil d'administration pour qui la faune revêt un intérêt particulier. Le conseil actuel est composé de trois fonctionnaires du Ministère, de représentants des provinces, d'un groupe d'autochtones, du domaine agricole, du domaine forestier et d'organisations non gouvernementales (Canards illimités). La fondation a trois objectifs, à savoir :

a. Favoriser la conservation, la restauration et l'amélioration de l'habitat faunique afin de conserver la variété, la répartition et l'abondance de la faune (catalyseur).

b. Fournir un mécanisme de subvention pour la conservation, la restauration et l'amélioration de l'habitat faunique au Canada (soutien).

c. Encourager la coordination et la direction dans le domaine de la conservation, de la restauration et de l'amélioration de l'habitat faunique au Canada (surveillance).

ANALYSE

Les résultats de nos rencontres ainsi que les premières révisions du programme montrent que ce dernier a un objectif précis et qu'en général, il atteint son objectif. La principale critique porte sur la quantité disproportionnée des ressources que le programme consacre aux oiseaux aquatiques.

La diminution constante du nombre d'années-personnes et les coupures qui ont suivi depuis la révision du budget A de 1978-1979 font qu'il ne reste plus que l'essentiel du programme.

La perception des rôles et des responsabilités des deux ordres de gouvernement varie énormément selon la province ou le territoire en cause. Certaines provinces ont demandé de reconsidérer les dispositions existantes convenues avec le gouvernement fédéral relativement à la vente des permis et à l'application des règlements; il s'agit là d'une question très complexe touchant d'autres provinces qui ne sont pas du même avis. Il faudrait un énoncé de politique clair et actuel; des négociations à cet effet avec les provinces et les territoires sont en cours.

Il existe plusieurs rapports déterminant les régions problématiques et les populations cibles dans diverses régions ou portant sur certaines espèces. Par exemple, le Plan nord-américain de gestion des oiseaux aquatiques détermine les populations cibles par région et un plan de conservation de l'habitat pour le Nord détermine les habitats fragiles. Il existe de plus des plans provinciaux de conservation et des plans de récupération pour les différentes espèces en voie de disparition qui déterminent les populations cibles et les habitats fragiles. Aucun document unique n'intègre ces données de façon à établir des priorités en matière de protection. Même s'il serait utile de disposer d'un document d'une telle portée générale, il devrait rester flexible étant donné que les priorités peuvent changer rapidement. Par exemple, un projet de développement peut représenter une menace immédiate pour une région d'importance secondaire qui passe alors au premier plan dans l'ordre des priorités.

Les chefs inuit s'inquiètent du fait que leurs membres n'aient pas été suffisamment consultés et qu'on n'ait pas tenu compte de leur expertise. Même si par le passé, des

tentatives ont été faites pour assurer la participation des autochtones aux recherches et à la conservation fauniques, des améliorations dans ce domaine sont toujours possibles.

Les répercussions sur la faune des vols d'entraînement à basse altitude de l'OTAN à Goose Bay, qui effraient et dispersent la faune sur cette vaste aire au détriment des autochtones qui pratiquent la chasse de subsistance, sont une autre source de préoccupation. Ces autochtones disent qu'ils n'ont pas été consultés et que leurs protestations actuelles sont ignorées.

Habitat faunique Canada doit, dans le cadre de ses buts et objectifs, élaborer ce qui est, en réalité, une stratégie de conservation de l'habitat. Ce conseil ne prévoit pas avoir recours au processus des audiences publiques, qui pourraient toutefois susciter des idées nouvelles et augmenter la compréhension et l'appui du public face aux efforts en matière de conservation.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Maintenir le programme à son niveau actuel de ressources et prendre pleinement en considération la nécessité de mieux appliquer la protection de l'habitat; pendant la réorganisation actuelle, accorder aux gestionnaires du SCF la possibilité de s'occuper de plus d'espèces non chassées.

b. Appuyer les initiatives de la fondation Habitat faunique Canada concernant l'identification des habitats fragiles et leur protection en tenant des audiences publiques qui doivent être terminées avant mars 1986.

c. Organiser au plus tôt des réunions avec les organisations autochtones nationales concernées, qui conduiront à des discussions entre les autochtones locaux et le ministère de la Défense nationale afin de résoudre le problème des perturbations occasionnées par les vols d'entraînement à basse altitude de l'OTAN à Goose Bay.

d. Intensifier les efforts visant à assurer la participation des autochtones à la gestion des oiseaux migrateurs et veiller à ce qu'un protocole canado-américain soit signé en vue d'autoriser la réglementation de la chasse de subsistance.

e. Intensifier les efforts visant à amener le Mexique à adhérer à un accord continental sur les oiseaux migrateurs.

f. Achever l'élaboration de la politique fédérale sur la faune avant juin 1986.

g. Chercher à mettre au point, dès que l'élaboration de la politique fédérale sur la faune sera terminée, des accords avec les compétences intéressées portant sur la gestion des oiseaux migrateurs. L'accent devrait être mis sur l'émission des permis de chasse, l'établissement et l'application des règlements, la protection de l'habitat et la collaboration avec le personnel de U.S. Fish and Wildlife dans le domaine de la recherche et de la protection de l'habitat. Étant donné la grande variété d'opinions et d'intérêts d'une province à l'autre, il est essentiel que ce processus soit coordonné par le Conseil consultatif canadien des oiseaux aquatiques.

RECHERCHE ET CONSERVATION FAUNIQUES

OBJECTIFS

Favoriser la réintégration et l'augmentation des espèces en voie de disparition et menacées d'extinction.

Promouvoir la conservation des populations fauniques ayant une importance nationale et internationale.

Fournir des renseignements sur la présence de substances toxiques dans l'environnement et leurs effets sur la faune.

Surveiller, protéger et évaluer les répercussions des polluants atmosphériques sur les écosystèmes aquatiques et terrestres.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement
Loi sur la faune du Canada (1973)
Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction
Loi sur l'exportation du gibier (S.R. 1970, c. G-1)

Loi sur les licences d'exportation et d'importation (S.R. 1970, c. E-17)
Loi sur les contaminants de l'environnement (1974)
Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs (1917)

DESCRIPTION

Dans le domaine de la conservation de la faune, l'accent est mis sur les espèces en voie de disparition et menacées d'extinction et la stratégie de mise en application passe généralement par des ententes de collaboration conclues avec les provinces, les territoires et les groupes non gouvernementaux. La direction et la coordination nationales sont assurées dans un certain nombre de domaines en même temps que la participation à diverses entreprises conjointes. Le programme dispose donc d'expertise scientifique pour l'application de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction et sert de secrétariat pour le Comité sur le statut des espèces menacées de disparition au Canada

et le Conseil canadien des aires écologiques. La plupart des travaux sur le terrain portent sur la réintégration ou la réadaptation des espèces en voie de disparition ou menacées d'extinction. Les programmes portent généralement sur diverses espèces incluant le pluvier siffleur, le faucon pélerin, le renard véloce, le putois d'Amérique et le caribou de Peary.

En plus de ce travail, le Programme de conservation faunique s'occupe des populations fauniques internationales autres que les oiseaux migrateurs. À l'heure actuelle, une partie des efforts portent sur les hardes de caribous de la presqu'île Porcupine, les travaux étant partagés entre le Service canadien de la faune (SCF) et l'Alaska, et les ours blancs dont la gestion est effectuée en vertu d'un accord international entre cinq pays. Dans ces deux cas, les territoires et les provinces participent aussi aux programmes de gestion, de recherche et de surveillance.

Les recherches effectuées dans le cadre du Programme portant sur les produits chimiques toxiques dans l'environnement comportent trois grands domaines d'activité :

a. La surveillance des concentrations de produits chimiques toxiques dans la faune partout au Canada. Ce travail est effectué de façon non exhaustive et sélective. Des échantillons sont prélevés dans toutes les régions du Canada et analysés au laboratoire central du ministère de l'Environnement situé à Ottawa.

b. L'évaluation des répercussions des produits toxiques sur la faune.

c. La diffusion de conseils à divers organismes sur les répercussions des produits toxiques sur la faune. Ces informations sont utilisées par Agriculture Canada pour l'homologation des pesticides et par les provinces pour l'émission de permis d'utilisation des pesticides.

Les études sur les précipitations acides effectuées par le SCF font partie d'un programme ministériel beaucoup plus vaste. Le Cabinet a débloqué des fonds spéciaux pour entreprendre des études particulières dans le domaine de la faune. Une partie des travaux est effectuée par les biologistes du SCF et l'autre partie a été donnée à contrat à des universités.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires	5,420	2,653	2,656	2,563
F & E	2,419	1,714	1,641	1,362
Subventions et contributions	491	693*	683	183***
Immobilisations	306	134**	136	120
TOTAL	**8,636**	**5,194**	**5,116**	**4,228**
Recettes A.-P.	124	63	62	61

* L'augmentation des fonds pour 85/86 à ce chapitre résulte d'une contribution à l'Institut de la fourrure du Canada pour des travaux sur la mise au point de systèmes de piégeage non cruels.

** La baisse des immobilisations pour 85/86 représente un retour à la normale après un certain nombre de grosses dépenses effectuées en 1984.

*** La baisse pour 87/88 représente la fin des contributions à l'Institut de la fourrure du Canada.

Les réductions au chapitre des ressources entre 84/85 et 85/86 représentent des compressions de programmes dans les domaines suivants : recherches et conseils aux autres organismes dans le domaine de la pathologie et de la parasitologie; recherches sur les interactions entre la foresterie et la faune; recherches sur les effets des pesticides sur les marécages des Prairies, et recherches et conseils à Parcs Canada sur la gestion de la faune dans les parcs nationaux.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux intéressés à ce programme comprennent d'autres ministères fédéraux, les provinces et les territoires. Les activités présentant une importance particulière sont les recherches liées à la gestion de la faune sur les terres fédérales. Le Canada joue un rôle de direction et de coordination et participe également à des activités conjointes. Bon nombre de projets reçoivent des subventions d'un ou plusieurs organismes non gouvernementaux comme le Fonds mondial pour la nature et la Fédération

canadienne de la faune. En 1984, ces deux organismes ont dépensé environ 600,000 $ pour des projets de recherche et de conservation touchant la faune.

Les autochtones sont les principaux intéressés dans la mesure où ils dépendent directement de la nature et partagent les avantages culturels, sociaux et économiques directement liés aux populations fauniques.

Les résultats des travaux effectués sur les produits chimiques toxiques sont d'un grand intérêt pour les autres organismes et groupes gouvernementaux, en particulier pour la Commission mixte internationale, le Service de la protection de l'environnement et Agriculture Canada (Recherche). Les résultats sont d'une grande importance pour tous les gestionnaires de la faune au Canada, notamment pour ceux qui s'occupent des oiseaux migrateurs et ceux des provinces. Les données sur les produits chimiques toxiques obtenues dans le cadre du programme sont également utilisées par les provinces pour l'émission des autorisations relatives à l'utilisation des pesticides.

Les résultats des études TADPA sont importants pour les gestionnaires de la faune et les organismes gouvernementaux chargés de la réglementation des polluants atmosphériques.

Les personnes liées directement et indirectement à l'industrie de la fourrure bénéficient des résultats des recherches sur les méthodes de piégeage non cruelles étant donné que leurs résultats répondent aux objections internationales relatives aux méthodes de récolte.

Les gens, les animaux et les végétaux bénéficient collectivement d'un écosystème sain. Les facteurs qui ont des répercussions sur l'intégrité de l'écosystème à un niveau peuvent avoir des effets importants à d'autres niveaux.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

Une révision du budget A de ce programme a été effectuée en 1977-1978. Les principales recommandations faisaient état de l'absence de politique claire. À titre d'exemple, des observations particulières ont été formulées au sujet de la nécessité d'énoncés de politique portant sur la nature des accords fédéraux-provinciaux et l'établissement de priorités pour les espèces rares et en voie de disparition.

Un travail considérable a été effectué dans ces deux domaines. Par exemple, au niveau du Ministère, des travaux sont actuellement en cours sur l'élaboration d'accords environnementaux, et au niveau du SCF, sur une stratégie de conservation des espèces en voie de disparition.

OBSERVATIONS ET ANALYSE

Il existe une certaine confusion quant à la pertinence des objectifs et du mandat associés à ces programmes. Les objectifs mentionnés dans le présent document ont été formulés dernièrement et diffèrent de ceux qui ont été présentés avant la récente compression budgétaire. Les objectifs ont été modifiés en accord avec le personnel affecté au programme et traduisent les changements au niveau des priorités du programme.

Quelques représentants provinciaux des services de la faune ont exprimé leurs préoccupations relatives au rôle et aux activités du SCF en matière de recherche et de conservation, montrant ainsi la nécessité de recherches sur la faune d'importance nationale et la nécessité de clarifier les rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux à cet égard.

Toutes les personnes contactées (représentant les gouvernements fédéral et provinciaux et les ONG) ont exprimé leurs préoccupations relativement à la récente compression budgétaire pour le SCF, et en particulier pour le programme de recherche sur la faune.

Ces mêmes parties ont également exprimé une préoccupation analogue relative à la façon dont les coupures ont été effectuées. Celles-ci ont été mal comprises et d'une façon générale, on en a conclu que certains éléments de haute priorité étaient supprimés (par ex., les services vétérinaires), et qu'ils devraient être rétablis. De plus, l'interruption des recherches sur la faune dans les parcs nationaux dans lesquels la gestion de la faune relève du gouvernement fédéral a été insuffisamment expliquée.

Voici des échantillons de résultats et de répercussions des programmes qui se poursuivent :

a. Au début des années 1970, les pulvérisations contre la tordeuse des bourgeons de l'épinette dans les Maritimes ont causé des dommages importants aux populations sauvages, en

particulier aux oiseaux migrateurs. Les responsables du programme ont donc entrepris une étude des pulvérisations faites au Nouveau-Brunswick et ont indiqué aux représentants du gouvernement et de l'industrie la façon de minimiser les dommages causés par les pulvérisations à l'échelle provinciale. La surveillance des nouvelles méthodes expérimentales de pulvérisation se poursuit, et les dommages causés à la faune et à la flore ont été réduits. Les résultats de ces études ont fourni d'autres avantages aux organismes gouvernementaux préoccupés par la santé.

b. Au début des années 1970, on a entrepris des études sur l'état des Grands Lacs parce que de nombreuses populations d'oiseaux ne se reproduisaient pas et on a supposé que les produits chimiques toxiques y étaient pour quelque chose. À la suite des programmes de recherche et de surveillance entrepris pour l'étude de la faune aviaire, ce programme a permis de découvrir la présence de dioxine, de BPC, de Mirex et d'autres substances toxiques dans les eaux des Grands Lacs. Ces substances toxiques ont de graves répercussions sur les espèces d'oiseaux ainsi que des conséquences importantes sur la santé chez l'être humain. La surveillance des populations d'oiseaux s'est révélée l'une des méthodes les plus efficaces de dépistage de ces produits chimiques dans les eaux des Grands Lacs.

c. Dans les années 1940, il ne restait plus au Canada qu'une seule harde de bisons des bois. Les gouvernements fédéral et provinciaux se sont fixés comme objectif de rétablir cinq hardes sauvages. À l'heure actuelle, on trouve des hardes au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest, en Alberta et au Manitoba, et les efforts se poursuivent pour rétablir la cinquième.

d. Le SCF a pris l'initiative de l'élaboration d'un accord international regroupant cinq pays pour la gestion des ours blancs. Cette initiative a entraîné un effort de recherche fédéral-provincial qui a permis l'établissement de règlements relatifs à la prise d'ours blancs par les autochtones.

e. Le SCF finançait une part importante des subventions aux études poussées pour la mise au point de pièges non cruels. De plus, le SCF a parrainé la création, en vertu d'une charte fédérale, de l'Institut de la fourrure au Canada, lequel compte de nombreux membres et poursuit ces travaux.

Voici les observations qui ont été formulées relativement à l'établissement de programmes dans les trois principaux domaines :

a. Conservation de la faune - La plupart des travaux dans ce domaine sont effectués en collaboration avec d'autres gouvernements et d'autres organismes non gouvernementaux. Les travaux avec les provinces sont effectués principalement en vertu d'accords fédéraux-provinciaux existants, des accords complémentaires étant négociés pour rendre officielles les ententes de travail existantes. Les travaux de recherche et de surveillance entrepris par le gouvernement fédéral sont directement liés à des programmes particuliers de réadaptation ou de réintroduction. Certains travaux ont été donnés à contrat mais le nombre de contrats a été limité par la pénurie des subventions.

b. Produits chimiques toxiques - Environnement Canada est d'avis que le SCF devrait s'intéresser à la surveillance des produits chimiques toxiques dans la nature et aux effets de ceux-ci sur les oiseaux migrateurs. De plus, on en a conclu qu'il s'agit d'une fonction fédérale pertinente. Relativement aux produits chimiques toxiques, il faut souligner qu'Agriculture Canada est tenu de présenter une évaluation des répercussions que peuvent avoir les pesticides et les herbicides sur l'environnement avant que ces produits soient homologués. Cette évaluation est effectuée par Environnement Canada à l'intention d'Agriculture Canada.

c. Précipitations acides - Le SCF maintient un petit groupe de chercheurs actifs dans ce domaine. Ils ont agi essentiellement comme groupe de travail traitant d'une question de haute priorité. Des scientifiques et des techniciens ont été retirés d'autres programmes à cette fin et un certain

nombre d'années-personnes supplémentaires a été attribué à ces travaux.

Comme il a déjà été indiqué, le mandat, les rôles et les responsabilités du SCF ayant trait à la conservation de la faune ne sont pas clairs. Ce manque de clarté a été reconnu et au cours des dernières années, on a essayé d'élaborer une politique fédérale pertinente sur la faune et une stratégie connexe pour le SCF. À l'heure actuelle, les efforts se poursuivent en ce sens.

Le programme tel qu'il existe ne semble pas faire double emploi avec d'autres programmes (fédéraux ou provinciaux) ou activités d'organismes non gouvernementaux, ni s'opposer à d'autres programmes ou activités d'organismes non gouvernementaux.

On se demande si d'autres économies pourront être réalisées grâce à une nouvelle conception; toutefois, les récentes compressions ont eu des répercussions sur la réalisation du programme et ont nécessité des modifications organisationnelles. Des solutions organisationnelles sont actuellement à l'étude qui, une fois mises en oeuvre, devraient rendre plus efficace et efficiente l'exécution du programme.

Il est difficile de quantifier les répercussions économiques directes de ce programme; cependant, on peut affirmer que les répercussions néfastes associées à d'autres compressions du programme dans les trois domaines indiqués - soit la conservation de la faune, les produits chimiques toxiques et les précipitations acides - seront importantes.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Maintenir ce programme à son niveau actuel de service, étant donné que les ressources allouées ont été réduites de 23 % en novembre 1984.

b. En consultation avec les provinces, il convient de clarifier avant juin 1986 les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux relativement à l'exécution des recherches sur la faune.

c. Terminer avant le mois de juin 1986 l'élaboration de l'énoncé de politique du gouvernement fédéral sur la politique relative à la faune.

d. Apporter les modifications organisationnelles nécessaires avant le mois de décembre 1985.

e. Prendre immédiatement une mesure pour étudier et placer par ordre de priorité les projets existants et les projets terminés depuis novembre 1984 en vue de réintégrer, grâce à une réaffectation interne des ressources, les projets hautement prioritaires suspendus.

f. Prendre immédiatement une mesure pour analyser et recommander des solutions en vue d'étudier et d'évaluer les recherches sur la faune au sein d'Environnement Canada. Les solutions considérées doivent comprendre, sans s'y limiter, une étude officielle par des groupes de collègues, un processus d'examen et de direction par un comité de gestion comprenant des représentants du Ministère, d'autres ministères et des organismes non gouvernementaux.

g. Surveiller étroitement la progression de la mise en oeuvre de ces mesures par la rédaction de rapports présentés deux fois par mois au ministre de l'Environnement.

INTERPRÉTATION FAUNIQUE

OBJECTIFS

"Favoriser chez le public la prise de conscience, la connaissance, l'appréciation et la jouissance du patrimoine faunique du Canada et du milieu." Cette citation est tirée de la politique du Programme d'interprétation et concerne deux objectifs particuliers, à savoir :

a. Obtenir le soutien et la collaboration du public en vue de la conservation de la faune par une plus grande sensibilisation du public aux principales questions dans un contexte national et international, par la diffusion de renseignements sur les techniques particulières utilisées dans le domaine de la recherche et de la conservation et par une meilleure compréhension du rôle de la faune dans l'écosystème et de sa valeur pour les êtres humains.

b. Servir d'intermédiaire afin que les Canadiens et les habitants d'autres pays profitent des avantages de la recherche et de la conservation fauniques en leur permettant de connaître et d'apprécier leur patrimoine faunique grâce à une expérience directe.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur l'organisation du gouvernement (1979)
Loi sur la faune du Canada (1973)

Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs (1971)

DESCRIPTION

Le terme "interprétation", plutôt que "éducation" ou un autre terme quelconque, est utilisé dans les parcs, les musées, les sanctuaires de la faune, les lieux historiques et autres emplacements semblables pour deux raisons :

a. Il s'agit de milieux d'apprentissage non officiels où les gens se rendent pour une expérience "récréative", pour leur plaisir ou pour s'informer et satisfaire leur curiosité. Il ne s'agit pas de milieux officiels de formation.

b. Selon la définition de l'Association des interprètes canadiens, "l'interprétation" consiste à révéler la signification d'endroits, d'artefacts, de paysages ou de sites et les rapports qui existent entre eux grâce à une expérience directe.

Le Programme d'interprétation du Service canadien de la faune s'appuyait sur un Plan national (1981) qui déterminait sept régions fauniques au Canada, soit a) la région du Pacifique, b) la région des montagnes, c) la région boréale, d) la région arctique, e) la région des Prairies, f) la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent et g) la région de l'Atlantique. Le but visé par le Plan national était d'interpréter la faune dans chacune de ces régions et de livrer ce message dans un contexte national et international.

Deux techniques étaient utilisées à cette fin, à savoir :

a. L'utilisation des ressources offertes par les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs pour interpréter la région, habituellement en rapport avec des méthodes de gestion de la faune dans un refuge donné. Ces sites ont été établis surtout comme refuges et des services d'interprétation ont été employés au besoin seulement. Les moyens choisis étaient des sentiers d'observation sans guide signalisés à l'aide de brochures ou d'écriteaux, d'articles d'exposition en plein air ou, dans un cas, une balade en automobile sans guide signalisée sur ruban magnétique. En indiquant les chemins particuliers à suivre, en expliquant le but du site et en demandant la collaboration des visiteurs, les programmes d'interprétation ont servi d'outils de gestion pour réduire les perturbations occasionnées aux populations sauvages par les visiteurs. Douze sites environ étaient dotés de ce type de programme.

b. L'établissement de réserves nationales de faune dont la principale fonction était l'interprétation. Le but visé était d'établir un centre d'interprétation dans chacune des sept régions sauvages identifiées précédemment.

Cinq centres avaient été établis jusqu'ici dans quatre des régions; la région des montagnes (Creston), la région des Prairies (Webb), la région des Grands Lacs et du Saint-Laurent (Midland et Cap-Tourmente) et la région de l'Atlantique (Percé). La région des Grands Lacs et du Saint-Laurent met à la disposition du public deux centres qui coordonnent les activités de 10,000 visiteurs par jour pendant la migration des oies des neiges.

Les centres avaient pour but d'interpréter la région dans son ensemble pour le plus grand nombre de visiteurs. C'est pourquoi ils avaient été établis dans une région représentative du point de vue écologique, sur une voie de communication principale et à proximité d'une agglomération.

Chacun des centres était doté d'une zone d'orientation où l'on indiquait aux visiteurs ce qui était disponible et où ils pouvaient se procurer les fournitures nécessaires, par exemple des manuels d'identification sur le terrain, des jumelles, etc. Les visiteurs pouvaient ensuite découvrir le site grâce à des sentiers signalisés par des écriteaux ou décrits dans des brochures, jalonnés d'articles d'exposition et pourvus de passerelles au-dessus des marécages, de tours d'observation ou, dans un cas, d'une fenêtre d'observation sous l'eau. Il y avait également des promenades guidées par un naturaliste, des présentations, des causeries autour d'un feu de camp ou même de courtes excursions en canot. Après avoir acquis cette expérience sur le terrain, les visiteurs faisaient le tour d'une salle d'exposition qui était conçue de façon à renforcer l'expérience extérieure et dans laquelle on présentait des sujets importants qui ne pouvaient pas être abordés à l'extérieur. Chaque année, plus de 260,000 visiteurs participaient à ce programme.

Les employés des centres participaient également à des programmes d'information par les médias, par exemple des émissions régulières de télévision et de radio, ou rédigeaient des chroniques pour les journaux.

Des associations coopérantes officielles étaient en train de se former dans les cinq principaux centres. Leur fonction était de confier une partie de l'exploitation de ce service public à un organisme non gouvernemental.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
Salaires	1,271	11.5	11.5	11.5
F & E (autres dépenses)	380	341.7	183	58
Subventions et contributions	69	200	--	--
Immobilisations	31	--	--	--
TOTAL	**1,751**	**553.2**	**194.5**	**69.5**
Recettes	--			
A.-P.	36			

Remarques sur les dépenses

Le poste F & E à partir de 86/87 ne comprend pas de fonds pour l'entretien des principaux édifices.

La somme de 11,500 $ indiquée comme salaire fait partie de la contribution du gouvernement fédéral au salaire du gestionnaire de Midland, mais ne représente pas une partie d'une année-personne du gouvernement.

La somme de 175,000 $ du montant de F & E pour 85/86 et 86/87 est un prêt sans intérêt octroyé à Midland.

À l'exception des sommes consacrées à l'entretien des principaux édifices et d'une contribution indéfinie de 25,000 $ accordée à Creston, toutes les dépenses cesseront vraisemblablement en 87/88.

BÉNÉFICIAIRES

Le programme profitait à tous les Canadiens en favorisant une meilleure compréhension des questions relatives à la conservation de la faune, ce qui accroît l'efficacité des mesures prises pour conserver et utiliser les ressources fauniques nationales de façon durable.

Le programme offrait des avantages particuliers aux visiteurs : il leur donnait l'occasion de connaître leur patrimoine faunique et de l'apprécier. Les touristes constituaient le principal public visé, ce qui permettait donc aux Canadiens de connaître la faune des autres régions de leur pays.

Les habitants locaux et régionaux profitaient du programme puisque ces lieux sont une attraction touristique et contribuent donc à l'essor de l'économie locale.

Les centres étaient utilisés comme une importante ressource pédagogique en matière d'environnement pour les commissions scolaires régionales puisqu'ils organisaient des ateliers de travail pour les enseignants et leur fournissaient des "trousses éducatives". C'étaient alors les enseignants, plutôt que les naturalistes, qui guidaient les groupes d'écoliers dans le centre.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

Le Programme d'interprétation a été évalué dans le cadre d'une révision complète du budget A d'Environnement Canada effectuée en 1977-1978. Les évaluateurs ont conclu que le Service canadien de la faune (SCF) pouvait organiser un tel programme mais qu'il ne devait pas lui-même concevoir et construire des articles d'exposition. Deux années-personnes et les budgets connexes ont été supprimés.

En 1980-1981, les programmes d'interprétation du SCF et du Service canadien des forêts (faisant alors partie d'Environnement Canada) ont été évalués par le Ministère. Les évaluateurs ont conclu que le SCF était habilité à diriger des programmes d'interprétation et que le programme respectait ses objectifs. Les principales recommandations portaient sur l'efficacité du programme et il a été proposé que le coût par visiteur soit réduit en augmentant le nombre de visiteurs grâce à la publicité et en réduisant les coûts par la mise sur pied de programmes de bénévoles et d'associations coopérantes. Le nombre de visiteurs a augmenté de façon significative; on a mis sur pied des programmes de bénévoles et des associations coopérantes ont été créées, ou étaient en voie de l'être dans tous les centres.

En 1983, le sous-ministre a exigé une révision des programmes d'interprétation du Ministère (SCF, Forêts et Parcs Canada) afin de déterminer s'ils pouvaient être inclus dans le Programme d'information. Les auteurs du rapport Loughrey ont conclu que les objectifs et les techniques des programmes d'interprétation étaient fondamentalement différents de ceux des Services d'information et qu'ils devaient rester avec les sections opérationnelles. De plus,

que les objectifs des trois programmes d'interprétation étaient très différents et qu'ils devraient faire partie de services distincts. Des efforts de collaboration devraient toutefois être faits dans certains domaines afin de réduire les coûts. La politique consistait donc à un partage au niveau de la dotation en personnel, des programmes de formation, de conception et de production des milieux.

Dans les premiers stades d'élaboration d'une nouvelle politique sur la faune actuellement en cours, il a été indiqué dans un document de travail que l'interprétation était l'une des activités pertinentes du service fédéral de la faune. Ce document a été largement diffusé et étudié, y compris dans les provinces et les territoires, sans qu'il y ait de réaction négative à l'égard de cette question.

OBSERVATIONS

En novembre 1984, le ministre de l'Environnement annonçait que le programme serait abandonné dans le cadre d'une réduction générale du Service canadien de la faune. Les centres d'interprétation devraient être pris en charge par les provinces, des organismes non gouvernementaux ou le secteur privé avant mars 1985, sans quoi ils seraient fermés.

Par la suite, le Ministre a conclu des accords avec différents organismes pour veiller à ce que leur exploitation se poursuive. Voici l'état de chacun des centres :

a. La province de Québec a repris le centre de Percé pour en faire un centre d'interprétation et de réception des visiteurs du Parc provincial de l'île Bonaventure. Le centre ne sera plus subventionné par le gouvernement fédéral.

b. Environnement Canada continuera d'être le propriétaire du centre de Cap-Tourmente et gèrera la Réserve nationale de faune (6 milles carrés), mais la salle d'exposition et les autres programmes d'interprétation seront exploités par un concessionnaire privé. Le Ministère subventionnera le pont pour les trois prochaines années à raison de 15,000 $ par an. L'entretien des principaux édifices se poursuivra indéfiniment.

c. L'exploitation du centre de Midland sera assurée par l'association coopérante établie antérieurement. Les subventions pour le pont seront assurées pour une période de trois ans (1985-1986 - 444,500 $, 1986-1987 - 204,500 $ et 1987-1988 - 29,500 $). L'entretien des principaux édifices se poursuivra indéfiniment.

d. Le centre de Webb recevra une somme de 68,700 $ pour son exploitation en 1985-1986.

e. Pour ce qui est du centre de Creston, Environnement Canada a augmenté sa contribution annuelle de 25,000 $ au Creston Valley Wildlife Management Authority qui est géré par un conseil d'administration dont les membres proviennent du fédéral, du provincial et d'organisations non gouvernementales et qui exploite une réserve de 16,000 acres sur laquelle se trouve le centre. Le conseil a pris en charge l'exploitation du centre.

f. Les autres programmes d'interprétation dans les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs cesseront d'exister.

Des rencontres ont eu lieu avec des représentants des gouvernements provinciaux, d'autres ministères fédéraux et d'organismes non gouvernementaux. La plupart estimait que la conservation de la faune était extrêmement importante et que le programme d'interprétation y contribuait beaucoup en sensibilisant le public à cette question. Certains fonctionnaires provinciaux ont indiqué que, contrairement à la position prise par certains, l'interprétation ne devait pas être considérée comme accessoire.

Les gestionnaires du SCF ont souligné que la suppression des programmes d'interprétation dans les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs aura un effet négatif sur la gestion des populations sauvages dans certains sites.

Certains ont exprimé leur préoccupation du fait que le coût par visiteur était très élevé, soit près de 4,88 $. Il faut remarquer, toutefois, que ce montant inclut des frais initiaux par visiteur généralement élevés dans le cas d'un nouveau centre peu fréquenté au départ. De plus, les coûts ont commencé à diminuer lorsque la campagne de commercialisation, le programme de bénévoles et les associations

coopérantes qui ont été mises sur pied à la suite de l'évaluation d'Environnement Canada en 1981 ont commencé à faire leur apparition. Le coût national moyen par visiteur comprend également les frais d'interprétation des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs, mais la visite n'est pas incluse dans le calcul étant donné qu'aucune statistique n'est établie pour ces lieux.

ANALYSE

Les résultats de nos rencontres montrent que l'objectif, tel qu'il était formulé, a été atteint. Toutefois, à la lumière des récentes déclarations ministérielles et des révisions de la politique sur la faune, il devrait être redéfini pour être le reflet d'un contexte national et international. Le Ministre a fait savoir publiquement que l'abandon du programme était dû essentiellement à une réduction de ressources et non pas à un défaut de mandat.

Même si les cinq principaux centres sont bien exploités par des groupes locaux, les programmes ne bénéficieront pas d'une coordination et d'une orientation centrales, et ceux-ci porteront surtout sur des questions locales. L'interprétation a été intégrée dans la Loi sur la faune du Canada (1973) pour permettre au gouvernement fédéral d'élaborer des programmes à portée nationale et internationale.

La faune fait partie du patrimoine canadien. Par exemple, bien qu'il n'existe pas d'antilope au Québec, elle fait partie du patrimoine des résidents de cette province. Toutefois, il n'incombe pas aux provinces des Prairies de faire connaître et d'apprécier l'antilope aux résidents du Québec. Il semble qu'il s'agirait là d'un domaine approprié et logique où les provinces et le gouvernement fédéral pourraient collaborer pour offrir cet avantage aux Canadiens.

Il est clair que ce programme peut offrir au visiteur ou à l'utilisateur un genre d'expérience dont il peut tirer grand profit et on s'attend donc à ce qu'il en assume une large part des coûts. C'est pourquoi, on devrait charger les frais directement à l'utilisateur. Voici donc l'occasion pour un organisme non gouvernemental de travailler en collaboration avec les deux niveaux de gouvernement pour fournir un service au public.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Reconnaître que le Service canadien de la faune a un rôle à jouer au niveau de la sensibilisation du public à l'importance du patrimoine faunique du Canada et qu'il doit donner aux Canadiens, et à d'autres, l'occasion de profiter de la faune dans son milieu naturel.

b. Établir la nature de la participation et l'importance des engagements grâce à un examen indépendant des activités courantes des programmes dans les cinq principaux centres, les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs. L'examen devrait commencer dès la fin de la saison touristique, soit en octobre 1986, et être achevé avant janvier 1987. En attendant les résultats de l'examen, les dispositions courantes constituent une solution acceptable.

PROGRAMMES DE CONSERVATION DES TERRES

Situation

La Loi sur l'organisation du gouvernement de 1979 constitue le fondement législatif des programmes de conservation des terres. Ces programmes visent à promouvoir au Canada une utilisation et une gestion des terres qui soient judicieuses sur le plan de l'environnement et en accord avec les responsabilités du gouvernement fédéral et les objectifs nationaux. Dans une optique nationale, ils prévoient l'analyse et la diffusion de données sur l'utilisation actuelle des terres, ainsi que sur leur potentiel et leur dégradation. Ces données sont utilisées de manière que les politiques et les programmes fédéraux, ainsi que la gestion des terres fédérales, contribuent à une sage utilisation des terres du pays.

En 1984-1985, les ressources humaines et financières s'élevaient à 82 années-personnes et à 6,327,000 $, les recettes ayant été évaluées à 475,000 $. Le budget des dépenses principal de 1985-1986 prévoit des ressources de 76 années-personnes et de 6,135,000 $, ainsi que des recettes de 475,000 $.

Évaluation sommaire et principales orientations

Au nombre des problèmes épineux auxquels les Canadiens ont à faire face en matière de conservation des terres, figurent la perte et la dégradation de terres de choix, une perte critique du potentiel productif et la nécessité d'aborder l'utilisation et la gestion des terres dans une perspective nationale.

Le Groupe d'étude en est arrivé à la conclusion qu'il est toujours besoin d'un organisme pour maintenir une perspective nationale plurisectorielle en ce qui a trait à l'intendance des terres du Canada. Les objectifs des programmes sont jugés valables, et leurs activités constituent une façon réaliste de les atteindre. En outre, les programmes sont bien orientés et, par rapport aux responsabilités provinciales, les cas de double emploi sont rares, voire inexistants. Toutefois, deux problèmes ont été relevés :

a. le partage des responsabilités entre divers ministères pour ce qui est des activités liées à l'utilisation des terres;

b. le peu d'importance que, bien souvent, plusieurs organismes fédéraux accordent aux questions d'utilisation des terres.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

A. Niveau de service

Maintenir les ressources affectées aux programmes à leur niveau actuel.

Il est nécessaire qu'un organisme unique veille à maintenir une perspective nationale en ce qui a trait à l'intendance des terres au Canada. La Direction générale des terres s'acquitte de ce rôle. Cet organisme étant déjà modeste, d'autres réductions risqueraient de compromettre l'ensemble.

B. Organisation

Accorder la plus haute priorité au problèmes de la disparition des terres de choix.

La perte de productivité des terres de choix constitue un problème grave, qui a des conséquences socio-économiques à long terme. Cet état de fait est attribuable à la dégradation du sol causée par l'érosion, la salinisation ou la perte d'éléments nutritifs, ainsi qu'à l'utilisation des terres à d'autres fins (le drainage des terres humides à des fins agricoles, par exemple), ou à la transformation des terres agricoles à des fins résidentielles ou industrielles. Des méthodes inadéquates utilisées pour la gestion des ressources dans les secteurs agricole et forestier sont aussi largement responsables de la dégradation du sol.

C. Principaux problèmes

Étudier la possibilité de regrouper les activités se rapportant aux terres réalisées par les ministères de l'Environnement, de l'Agriculture, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et des Affaires indiennes et du Nord, ainsi que par les ministères d'État aux Forêts et au Tourisme; si certaines activités ne peuvent être unifiées, prendre des arrangements pour en arriver à une plus grande efficacité et à une plus grande efficience.

Ce regroupement devrait permettre d'atteindre un seuil d'efficience organisationnelle, de donner une plus grande visibilité aux questions concernant les terres, d'accroître l'efficacité de telles activités et d'éviter l'éparpillement actuel des efforts.

Autres considérations

Les programmes de la Direction générale des terres sont aussi examinés par le Groupe d'étude sur les enquêtes et levés importants et les systèmes d'information connexes. Ce groupe étudie (i) la faisabilité d'abandonner ou d'impartir les activités du programme de surveillance de l'utilisation des terres du Canada, et (ii) l'opportunité de réaffecter neuf années-personnes de la Direction générale des terres à la Direction générale des eaux intérieures. Après avoir examiné ces possibilités, le Groupe d'étude du Ministère est arrivé à la conclusion que de telles mesures ne conviendraient pas.

PROGRAMME DE CONSERVATION DES TERRES

Surveillance de l'utilisation des terres, évaluation des terres et systèmes de données sur les terres

OBJECTIF

Promouvoir au Canada une utilisation et une gestion des terres qui soient judicieuses sur le plan de l'environnement et en concordance avec les responsabilités du gouvernement fédéral et les objectifs nationaux.

DOCUMENT HABILITANT

Loi de 1979 sur l'organisation du gouvernement

DESCRIPTION

Le programme prévoit l'analyse et la diffusion, dans une optique nationale, de données sur l'utilisation actuelle des terres, ainsi que sur leur potentiel et leur dégradation. Bon nombre d'utilisateurs se servent de ces données pour planifier un développement économique soutenu. Ces données permettent également au gouvernement fédéral de s'occuper des principales questions d'intérêt national comme les précipitations acides, les produits chimiques toxiques, la perte et la dégradation des terres de choix, ainsi que l'évaluation des répercussions sur l'environnement. Le programme permet également au Ministère d'assumer ses responsabilités relativement à la Politique fédérale sur l'utilisation des terres et au Principe de la gestion foncière fédérale.

Le but visé par la Politique fédérale sur l'utilisation des terres est de veiller à ce que les politiques et les programmes fédéraux, ainsi que la gestion des terres fédérales, contribuent à une utilisation judicieuse des terres du pays.

Le Principe de la gestion foncière fédérale stipule que les terres fédérales devraient être gérées de façon à combiner la bonne prestation de services gouvernementaux et l'utilisation efficace des biens immobiliers fédéraux avec la réalisation d'objectifs socio-économiques et environnementaux plus vastes.

Le programme ne comporte aucune disposition de réglementation.

Le programme prévoit en particulier :

a. la réalisation d'inventaires nationaux et l'établissement de bases de données comme l'Inventaire des terres du Canada (ITC), la Série d'information sur l'utilisation des terres nordiques, le Programme de surveillance de l'utilisation des terres du Canada et les Relevés écologiques du territoire. Ce matériel est de nature interdisciplinaire et porte sur des questions concernant la foresterie, l'agriculture, la faune, les pêches et le loisir, de même que sur les aspects socio-économiques et écologiques des terres. En général, ces projets sont réalisés en vertu d'accords à frais partagés entre les ministères et organismes provinciaux, territoriaux et autres ministères et organismes fédéraux. Les données sont emmagasinées dans le Système de données sur les terres du Canada et elles sont utilisées pour la planification de l'utilisation des terres, la gestion des ressources, l'élaboration de la politique, l'évaluation des possibilités de développement et la résolution des questions environnementales comme les précipitations acides, les produits chimiques toxiques et la dégradation des terres;

b. l'analyse des questions relatives à l'utilisation des terres à portée nationale et l'élaboration de solutions qui tiennent compte de la continuité et des répercussions intersectorielles. L'accent est mis sur la perte et la dégradation des terres de choix, sur les causes et les conséquences économiques, sociales et environnementales de ces processus et sur les répercussions des programmes fédéraux sur l'utilisation des terres, et

c. la coordination et l'application de la Politique fédérale sur l'utilisation des terres par le Comité interministériel des terres. Le Comité national sur l'utilisation des terres coordonne avec les provinces l'élaboration de la politique et les activités du programme. La gestion et l'utilisation des avoirs fonciers fédéraux sont évaluées pour appuyer le rôle au niveau de

l'administration du Principe de la gestion foncière fédérale. Ce Comité consultatif du Conseil du Trésor est conseillé dans le domaine de la gestion foncière fédérale, de même que les ministères fédéraux gérant d'importantes terres fédérales.

DÉPENSES PROJETÉES (milliers $)

	84-85	85-86	86-87	87-88
Salaires et traitements	3,628	3,506	3,518	3,491
F & E (autres dépenses)	2,597	2,481	2,381	2,342
Subventions et contributions	57*	--	--	--
Immobilisations	98	98	98	98
TOTAL	**6,380**	**6,085**	**5,997**	**5,931**
Recettes à valoir sur le crédit	475	475	475	475
A.-P.	81**	75	75	73***

* Subvention accordée en vertu d'un accord entre le Canada et le Québec pour la réalisation de relevés écologiques sur la basse côte Nord du fleuve Saint-Laurent. Le programme est maintenant terminé, par conséquent les ressources ne sont pas indiquées pour les prochaines années.

** Cinq années-personnes ont été allouées à la Direction générale des terres pour l'emploi d'étudiants d'été et une année-personne du programme d'action sur les hydrocarbures et le gaz du Nord. Les six années-personnes supplémentaires dépassent l'affectation normale du budget A de 75 années-personnes.

*** Le nombre d'années-personnes pour 1986-1987, qui était de 75 années-personnes, passera à 73 années-personnes en 1987-1988, car les activités du TADPA-3 sont terminées.

BÉNÉFICIAIRES

Les principaux intéressés sont les suivants :

a. le ministre de l'Environnement et d'autres fonctionnaires du Ministère qui fournissent des

données sur les ressources foncières et des conseils en matière de politique sur les questions d'utilisation des terres;

b. le Conseil du Trésor qui assure l'élaboration d'une politique environnementale et donne des conseils techniques pour les transactions foncières fédérales;

c. d'autres ministères et organismes fédéraux qui fournissent des données et des conseils pour la gestion des terres fédérales et l'évaluation des principaux projets et programmes de développement et de conservation des ressources;

d. les provinces et les territoires qui fournissent des données et des conseils pour la formulation ou la révision des politiques et des programmes provinciaux sur les terres;

e. des organismes professionnels, incluant les experts-conseils du secteur privé, les établissements d'enseignement et les groupes d'intérêts spéciaux qui fournissent des données pour appuyer l'enseignement, la recherche et la défense;

f. l'industrie, à qui sont fournies des informations sur les possibilités et les contraintes des possibilités de développement des ressources;

g. le public en général, à qui sont fournies des données pour une plus grande sensibilisation et connaissance des questions d'utilisation des terres et de l'importance des terres, pour le bien-être socio-économique des Canadiens, et

h. les agriculteurs, à qui sont fournies des informations se rapportant à l'agriculture sur les politiques et les méthodes d'utilisation des terres.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

Une révision du budget A du programme a été effectuée en 1977-1978. Cette révision a permis de déterminer les activités du programme (par ex., des relevés biophysiques) qui semblaient relever des provinces. Par conséquent, les

activités des équipes de relevés biophysiques ont été supprimées ou transférées aux provinces.

En juillet 1984, une étude structurelle de la Direction générale des terres a été effectuée par la firme Taylor Morrison Inc., sous la surveillance de la Direction de l'évaluation des programmes du ministère de l'Environnement. Il a été conclu que le mandat et les activités de cette direction étaient conformes aux dispositions législatives et à la politique du Cabinet.

Une évaluation indépendante de la pertinence et de l'efficacité des programmes et des services de la Direction générale des terres a été effectuée en 1984 par J. Phillip Nicholson, de la firme Policy and Management Consultants Ltd., à la demande des gestionnaires de la Direction générale des terres. En général, les résultats de cette étude confirment la pertinence des activités de la Direction générale des terres en ce sens que :

a. "... l'intervention de la Direction générale des terres dans les questions ayant trait à l'utilisation et à la gestion des ressources en terre est justifiée..."

b. La Direction générale des terres "... a atteint ce qui semble être un équilibre approprié avec les provinces par rapport au niveau et au degré de participation dans les questions nationales importantes des terres..."

c. La Direction générale des terres "... est l'organisme le plus compétent pour s'occuper des questions de gestion des ressources en terre au niveau fédéral."

Néanmoins, plusieurs sujets d'inquiétude ont également été déterminés. Ces sujets comprennent les observations suivantes :

a. "... la Direction générale des terres n'a pas établi de liens solides et favorables avec le Ministre ou les hauts fonctionnaires du ministère de l'Environnement. Plus particulièrement, les activités de la Direction n'ont pas été considérées comme ayant une haute priorité et n'ont donc pas reçu une considération appropriée."

b. "... au niveau fédéral, le Comité interministériel des terres n'est pas un agent particulièrement efficace pour appliquer la politique fédérale sur l'utilisation des terres."

OBSERVATIONS

Par suite de l'étude Nicholson, la Direction générale des terres a proposé de considérer en priorité sept grandes questions en vue d'atteindre ses objectifs dans l'immédiat et à court terme :

- l'évaluation des territoires du Nord en vue de favoriser le tourisme;
- l'évaluation du potentiel des richesses renouvelables qui seront utilisées par les Indiens;
- l'élaboration d'une politique fédérale relative aux terres humides ayant une importance nationale qui mette l'accent sur leur importance pour le contrôle des niveaux d'eau et de la salinisation;
- l'analyse de l'incidence des améliorations et des méthodes agricoles sur les terres;
- l'élaboration d'un mécanisme pour produire un rapport sur l'état de l'environnement à l'intention des Canadiens;
- le renforcement et l'amélioration de l'infrastructure institutionnelle pour la conservation des terres au Canada;
- l'élaboration de méthodes pour établir les coûts et les avantages des activités qui ont des répercussions sur les territoires et sur l'environnement.

Les trois plus grandes réalisations du programme sont :

a. la fourniture de bases de données sur les ressources nationales en terre, incluant les rapports publiés et les cartes utilisées pour la planification, la gestion et l'élaboration d'une base de ressources naturelles;

b. la fourniture de conseils sur la conservation des terres et des ressources connexes aux

gestionnaires des terres fédérales et aux décisionnaires provinciaux;

c. l'élaboration de conseils en matière de politique pour ce qui est des responsabilités fédérales en matière de ressources foncières.

Voici les autres avantages dérivés du programme :

a. L'amélioration des relations de travail fédérales-provinciales grâce à la création du Comité national sur l'utilisation des terres, qui sert de centre de discussion.

b. La fourniture de textes sur les ressources canadiennes pour l'enseignement dans les universités. Beaucoup d'universités se servent des publications de la Direction générale des terres comme documents pour l'enseignement de la géographie, la planification environnementale et la gestion des richesses naturelles. Il s'agit de publications vendues et diffusées par le ministère des Approvisionnements et Services.

c. Bâtir pour le Canada une réputation internationale dans les domaines de l'évaluation intégrée des levés topographiques et des systèmes informatiques d'informations sur les terres.

Les avantages économiques du programme sont répartis à l'échelle du Canada et sont d'une utilité particulière dans les régions urbaines et les régions nordiques où les conflits sur l'utilisation des terres, le développement des possibilités et les répercussions des programmes fédéraux sont importants.

ANALYSE

Il est nécessaire qu'un seul organisme veille à maintenir une perspective pluri-sectorielle en ce qui a trait à l'intendance générale des terres du Canada. Cet organisme doit reconnaître les divers intérêts sectoriels et les revendications concurrentes d'utilisation de ces ressources (par exemple, les revendications présentées par des ministères comme Agriculture Canada et le ministère d'État aux forêts, Travaux Publics Canada, Énergie, Mines et Ressources, ainsi que par la Société canadienne d'hypothèque et de logement).

L'objectif général de la Direction générale des terres, qui est de promouvoir une utilisation sage et soutenue des terres par l'amélioration et la diffusion de connaissances sur les capacités et l'utilisation des terres, en plus des objectifs de chacun des programmes, reste valable. La validité de ces objectifs est particulièrement importante au Canada où le bien-être socio-économique dépend beaucoup de la base nationale des ressources foncières.

Il semble que le programme produise le maximum de résultats du fait :

a. qu'il influe sur les réactions fédérales par le truchement d'études des incidences permettant d'évaluer les effets du programme sur les terres et leur utilisation;

b. qu'il influe sur les décisionnaires fédéraux et provinciaux en leur fournissant des informations;

c. que comme nous l'avons déjà mentionné, il vise une vaste gamme de secteurs intéressés non gouvernementaux par l'apport de données ayant trait aux différentes questions des ressources en terres;

d. qu'il est axé sur des questions précises.

Bien que des modifications des programmes fédéraux ou provinciaux puissent toucher les programmes de la Direction générale des terres, il est peu probable que leur raison-d'être soit modifiée de façon importante. Celle-ci découle de la nécessité de l'existence d'un seul organisme pour :

a. maintenir une perspective nationale pluri-sectorielle sur l'utilisation des terres, et

b. renseigner et conseiller relativement à la gestion des terres fédérales.

Il semble que les cas de double emploi par rapport aux responsabilités provinciales soient rares, voire inexistants. Les programmes sont pluri-sectoriels et de nature nationale.

Le remaniement des programmes n'entraînerait aucune économie importante. Jusqu'à présent, des économies ont été réalisées par une efficience accrue rendue nécessaire par

les compressions antérieures des ressources, une collaboration fédérale-provinciale efficace et le partage des frais.

Dans le cadre des limites des ressources existantes, le programme est une façon réaliste d'atteindre les objectifs fixés.

Certaines préoccupations ont été déterminées en ce qui concerne :

a. le peu d'importance qui, bien souvent, est accordé aux questions se rapportant à l'utilisation des terres;

b. le partage des responsabilités entre divers ministères pour ce qui est des activités liées à l'utilisation des terres. Par exemple, la question des terres est abordée dans chacun des ministères suivants : Agriculture, y compris le ministère d'État aux Forêts, Travaux Publics Canada et Énergie, Mines et Ressources.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Maintenir les ressources du programme à leur niveau actuel et étudier en détail la possibilité de regrouper les activités se rapportant aux terres réalisées dans les ministères suivants : Environnement, Agriculture; ministère d'État aux Forêts et au Tourisme, Énergie, Mines et Ressources et Affaires indiennes et du Nord. Ce regroupement devrait entraîner :

   l'atteinte d'un seuil d'efficience et l'arrêt de l'éparpillement actuel des efforts;

   la plus grande visibilité des questions concernant les terres et leur progression dans l'échelle des priorités;

   la formation d'une unité organisationnelle distincte qui conseillerait un grand nombre de ministères et d'organismes fédéraux; et

   une plus grande efficacité.

b. Prendre en considération l'observation du Groupe d'étude sur les programmes agricoles selon laquelle l'Institut de recherche sur les terres du ministère de l'Agriculture, dont l'orientation est plus opérationnelle, aurait plus sa place dans une autre direction ou devrait être intégré à des activités semblables du service de la foresterie ou au ministère de l'Environnement.

ENVIRONNEMENT 2000

OBJECTIF

Le programme Environnement 2000 visait trois objectifs, à savoir : améliorer l'environnement canadien grâce à des travaux de conservation de l'environnement, créer des emplois pour les jeunes et les travailleurs âgés, et sensibiliser davantage le public aux questions environnementales.

AUTORITÉS

Ministre et Conseil du Trésor
Programme réalisé du 1er avril 1984 au 31 mars 1985

DESCRIPTION

Environnement 2000 était un programme de création d'emplois visant à répondre simultanément aux besoins du Ministère en matière de conservation et à l'objectif du gouvernement fédéral d'accroître les possibilités d'emplois pour les jeunes et les travailleurs plus âgés.

Le titre "Environnement 2000" a été choisi pour mettre l'accent sur le fait que les travaux de conservation de l'environnement auront des effets à long terme : les travaux effectués aujourd'hui auront des effets bénéfiques dans de nombreuses années.

Environnement 2000 a été conçu surtout comme un programme saisonnier à cause de la nature des travaux environnementaux effectués par le ministère de l'Environnement. Étant donné les difficultés particulières rencontrées par les jeunes (16-24 ans) et les travailleurs âgés (45 ans et plus) pendant cette décennie, le programme a été orienté vers ces groupes. S'appuyant sur la disponibilité régionale des participants et compte tenu des objectifs du gouvernement en ce qui a trait à la création d'emplois pour les jeunes, au moins 90 % des emplois étaient destinés à des jeunes. De plus, un nombre important de ces emplois étaient destinés à des groupes sous-représentés comme ceux des femmes, des autochtones et des personnes handicapées.

Environnement 2000 a été mis en oeuvre principalement au moyen de deux volets : les projets subventionnés et l'emploi direct de travailleurs par le ministère de l'Environnement.

Ces deux volets étaient liés entre eux en ce sens qu'ils appuyaient les objectifs et les activités de conservation. Ils différaient toutefois pour ce qui est des mécanismes d'embauchage et de l'origine des propositions.

Le volet des subventions permettait au ministère de l'Environnement d'étudier et d'approuver des projets présentés par des commanditaires admissibles (définis dans les Modalités) et de fournir des contributions pour les salaires et les frais d'exploitation associés aux projets. Les participants étaient envoyés par les Centres de main-d'oeuvre du Canada.

Le volet de l'embauchage direct avait pour but de mettre en oeuvre des activités progressives élaborées et mises sur pied par les différents services du ministère de l'Environnement (définis dans les Conditions). Les participants étaient également envoyés par les Centres de main-d'oeuvre du Canada, mais ils étaient embauchés par le ministère de l'Environnement comme employés occasionnels.

On trouvera dans le tableau ci-joint les détails par province relativement au nombre d'emplois créés et de dollars dépensés dans le cadre des projets parrainés et par l'embauchage direct. L'embauchage direct a permis de créer 15 % des emplois, les autres (85 %) ont été créés grâce aux projets subventionnés.

DÉPENSES

Provenant du fonds de création d'emplois pour les jeunes de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, les crédits affectés au programme au cours de l'exercice financier 1984-1985 s'établissaient à 50 millions de dollars. Il faut noter qu'environ la moitié de cette somme a été utilisée pour des activités touchant les forêts.

BÉNÉFICIAIRES

Un total de 9,635 emplois ont été créés au salaire minimum pour les Canadiens sans emploi, au coût moyen de 5,000 $ par emploi pendant une période de 20 semaines. Les projets favorisaient la conservation de l'environnement et ont sensibilisé davantage le public aux préoccupations environnementales. Le gros des emplois créés ont servi aux travaux effectués par le Service canadien des forêts. Un certain nombre de programmes d'Environnement Canada ont également profité des retombées d'Environnement 2000.

EXAMENS DE LA POLITIQUE, ÉVALUATIONS ET VÉRIFICATIONS DU PROGRAMME

Une évaluation du programme Environnement 2000 a été effectuée en décembre 1984 par J. Phillip Nicholson, de la firme Policy and Management Inc. De plus, une étude menée auprès des commanditaires d'Environnement 2000 a pris fin dernièrement. Très positifs, les résultats de l'évaluation et de l'étude corroborent fortement le programme.

ANALYSE

Les objectifs de ce programme sont valables et conformes au mandat global du Ministère. L'inclusion de projets de création d'emplois axés sur un objectif précis s'accorde avec les autres programmes fédéraux à caractère social ou économique, ou axés sur les services au gouvernement, qui contribuent à la réalisation des objectifs du gouvernement fédéral en matière d'économie et de création d'emplois.

Les objectifs du programme sont encore valables; toutefois, des modifications au niveau des programmes provinciaux de création d'emplois pourraient influer directement sur leur bien-fondé. À titre d'exemple, la province de l'Alberta a entrepris un programme semblable. De plus, on pourrait s'attendre à ce que l'importance de ces programmes change avec les priorités établies pour des questions environnementales particulières.

Il y a eu certaines lacunes concernant la conception, l'application et l'administration du programme, qui sont énumérées ci-dessous. Toutefois, le nombre de points mentionnés ne laisse pas supposer qu'il s'agit de lacunes graves; ils indiquent plutôt l'existence d'une liste détaillée de préoccupations mineures.

a. On notait une certaine incertitude relativement à l'importance qu'il fallait accorder à chacun des trois objectifs (c'est-à-dire la conservation, la création d'emplois, la sensibilisation du public).

b. Le public et les organismes gouvernementaux n'étaient pas suffisamment renseignés en ce qui concerne l'importance accordée aux différentes questions environnementales (par exemple, une très grande importance accordée à la foresterie plutôt qu'aux pêches et autres sujets de préoccupations).

c. La brièveté des délais fixés pour la planification et le développement est à l'origine :

du peu d'importance accordée à la planification et à la sélection de projets qui maximisent les répercussions soutenues à long terme;

de l'absence de stratégie globale ou d'ordre de priorité définis par le Ministère pour garantir que le programme vise les nuisances environnementales et les possibilités à exploiter en priorité;

du peu d'importance accordée à la surveillance, au suivi et à l'évaluation des projets autorisés.

d. L'Alliance de la Fonction publique s'oppose aux projets de création d'emplois qui entraînent une perte de possibilités d'emplois pour les fonctionnaires. On se préoccupe du fait que certaines activités auraient dues être entreprises dans le cadre du budget A du Ministère. L'Alliance a accepté ce programme à titre expérimental.

e. Les commanditaires ont fait remarquer :

qu'il n'était pas toujours possible d'obtenir de l'aide et que les procédés de comptabilité et d'administration étaient lourds;

qu'il y avait des délais en ce qui concerne l'approbation des projets;

qu'il était difficile de recruter des personnes qui répondaient aux critères mentionnés;

qu'ils étaient mécontents relativement au salaire et aux conditions d'emploi (par exemple l'équivalence).

Les projets choisis étaient judicieux du point de vue technique, administrables et réalisables. Dans la plupart des cas, ils ont été exécutés dans les délais fixés et dans les limites du budget.

En plus de ce qui précède, les bénéficiaires ont mentionné les avantages suivants à l'égard des particuliers, des collectivités et du grand public :

a. possibilité de travailler, de faire quelque chose de valable, plus grande estime de soi, fierté d'avoir accompli quelque chose;

b. apprentissage de techniques, d'un métier;

c. intérêt accru pour les questions environnementales (par exemple la conservation et l'utilisation des herbicides) et les règlements en matière de sécurité;

d. effets positifs sur l'environnement, y compris :

l'amélioration des aires de frai

le reboisement

l'élimination de la végétation malade

l'assinissement des cours d'eau

le recyclage du papier

la recherche biologique

la lutte contre l'érosion

Compte tenu des objectifs du programme, en particulier de celui de la création d'emplois, on a considéré que ses coûts étaient proportionnés à ses avantages.

Certains aspects du programme ont fait double emploi avec des initiatives provinciales de création d'emplois. Des économies pourraient être réalisées grâce à une meilleure planification et à une meilleure administration - on a suggéré qu'il devrait y avoir un centre de coordination de tous les programmes fédéraux et provinciaux dans chaque province.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

a. Envisager la possibilité de se servir de ce programme ou d'un autre du même genre, lorsque la création d'emplois à court terme est jugée prioritaire et qu'on dispose de fonds à cette fin.

b. Compte tenu des avantages considérables tirés des projets de création d'emplois axés sur l'environnement, participer au processus de création d'emplois et collaborer à l'élaboration et à la mise en oeuvre de tels programmes.

c. Faire financer la mise en oeuvre des programmes comme celui-ci par Emploi et Immigration Canada, ou autre organisme, et non au détriment des affectations ordinaires des programmes du Ministère.

d. Consulter les unités de négociation de la Fonction publique fédérale intéressées en ce qui concerne les conditions d'emploi.

e. Il faut que les lacunes concernant la conception, l'exécution et l'administration avant la mise en oeuvre de tout nouveau programme.

ENVIRONNEMENT 2000

Emplois et milliers $ par province

	Projets financés		Embauchage direct		Total	
	Emplois	$	Emplois	$	Emplois	$
Ontario	2,167	9,731	266	1,347	2,433	11,078
Québec	1,837	9,201	287	1,083	2,124	10,284
Terre-Neuve	461	1,560	113	466	574	2,026
Île-du-Prince-Édouard	129	559	31	129	160	688
Nouvelle-Écosse	414	1,619	158	585	572	2,204
Nouveau-Brunswick	445	1,713	84	364	529	2,077
Manitoba	343	1,549	62	307	405	1,856
Saskatchewan	329	1,541	62	316	391	1,857
Alberta	549	2,359	205	895	754	3,254
Colombie-Britannique	1,105	5,500	152	616	1,257	6,116
Yukon	163	629	27	151	190	780
Territoires du Nord-Ouest	208	727	38	144	246	871
	8,150	**36,688 $**	**1,485**	**6,403 $**	**9,635***	**43,091**

* La prolongation des programmes du Service canadien des forêts a créé 75 emplois de plus.

CONSULTATIONS

PERSONNE CONSULTÉE	GROUPE D'INTÉRÊT REPRÉSENTÉ
SERVICE AUX CLIENTS DE L'EXTÉRIEUR ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	
D. Paavilla	Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers
B. Walker - C. Mallory	Société pour vaincre la pollution
A. Laidlaw	Dominion Marine Association
R. Hoos - J. Steen	Dome Petroleum Limited
C. Ross	Mobil Oil Canada Ltd.
S. Barton	Fondation de recherches de l'Ontario
D. Melo	Ontario Hydro
H. Scheff	York University
C. Ferguson	Inco Limitée
P. Kenniff	Université Concordia
R. Walker	Conseil
B. Ford	Conseil
J. Hunt	Conseil
R. Portelli	Conseil
G. Ash	Société canadienne des biologistes de la faune
A. Laycock	University of Alberta
N. Foulds	Sciences & Technology Instruments
LE MAINTIEN D'UN ENVIRONNEMENT SAIN	
W. Neff	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
J. Bélanger - J. Dillon	Association des manufacturiers canadiens
F. Frawizac	Mines Noranda Limitée
H. Bryce - S. Ferguson	Pétroles Esso Canada
H. Versteeg	Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick
E. May	Ecology Action Centre
D. Paavilla	Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers
M. Perley	Coalition on Acid Rain

PERSONNE CONSULTÉE	GROUPE D'INTÉRÊT REPRÉSENTÉ
LE MAINTIEN D'UN ENVIRONNEMENT SAIN	
W. Hogg	Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien
C. Issacs	Pollution Probe
K. Summers	Compagnie Canada Métal Ltée
N. Locklington	Dofasco Inc.
R. Vliss	Amis de la Terre
D. McDonald	Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement
R. Fern	Esso Canada Limitée
E. Caldwell	Esso Canada Limitée
M. Greenfield	Dofasco Inc.
F. Franasak	Mines Noranda Limitée
R. Gossen	Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada
J. Parkhill	Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick
J. Brown	Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick
D. Coon	Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick
J. Macleod	Island Nature Trust P.E.I.
M. Behr	Newfoundland and Labrador Wildlife Federation
G. Okrainetz	Sierra Club of British Columbia
M. Doherty	Sierra Club of Western Canada
O. Green	F.D.C. Québec
L. Duncan	Association canadienne du droit de l'environnement
B. Goldsmith	Université Concordia
D. Brooks	Amis de la Terre
GESTION AVISÉE DES RESSOURCES NATURELLES RELEVANT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	
F. Wall	Accord international sur le blé (AIB/IWA)
D. Monture	Organisations d'autochtones : APN/ITC/ATFC
R. Innuksuk	
B. Stevenson	

PERSONNE CONSULTÉE	GROUPE D'INTÉRÊT REPRÉSENTÉ
GESTION AVISÉE DES RESSOURCES NATURELLES RELEVANT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	
J. Munro	Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique
J. Pacholik - B. Ireland	Élément d'Environnement Canada, Alliance de la Fonction publique du Canada
B. Whittam	Midland Interpretation Centre
S. Hazel - K. Byrneart	Fédération canadienne de la faune Inc.
G. Sheehy	Fédération canadienne de la nature
D. Neave	Habitat faunique Canada
I. Hillier	Syndicat des travailleurs de l'énergie et de la chimie
D. Kirk - B. Hamilton	Fédération canadienne de l'agriculture (FCA)
T. Turner - J. Caceras	Saskatchewan Wheat Pool
J. Giles	Canards illimités Canada
R. Laberge	Cooperative Union of Canada
D. Martin - R. Baldwin	Congrès du travail du Canada
J. Fryer	Conseil consultatif canadien de l'environnement
G. Beric-Smith	Institut canadien des urbanistes
T. Wilkinson	Université Carleton
PRÉSERVATION ET PRÉSENTATION AU PUBLIC D'EXEMPLES DU PATRIMOINE NATUREL ET CULTUREL	
K. Luks	Comité directeur national des ONG environnementales
S. Holtz	Ecology Action Centre
D. Coon - J. Brown	Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick
MacNamee	Association des parcs nationaux et provinciaux du Canada
B. Staszinski	Ecology Alberta
N. MacPherson	Yukon Conservation Society
D. Green	Société pour vaincre la pollution
R. Vles - J. Stewart	Amis de la Terre

PERSONNE CONSULTÉE	GROUPE D'INTÉRÊT REPRÉSENTÉ
PRÉSERVATION ET PRÉSENTATION AU PUBLIC D'EXEMPLES DU PATRIMOINE NATUREL ET CULTUREL	
G. Sheehy	Fédération canadienne de la nature
T. Fenge	Canadian Arctic Resources Committee
A. Hackman	Federation of Ontario Naturalists
W. Kines	Pollution Probe
G. Miller - R. Woodbridge	Association minière du Canada
B. Boyd	Amis de la Terre
J. Cottrill	Commission des parcs du Saint-Laurent
T. Lalonde	Seaway Valley Tourist Council
W. Lesurf	Smith Falls and District Chamber of Commerce
J. Brennens	Smiths Falls Heritage Society
P. Burchell	Conseil consultatif Canada Ontario Rideau-Trent-Severn
Don Warren	Chaffeys Locks Heritage Society
G. Spatford	Rideau Lakes and 1000 Islands Travel Council
T. Huck	Commission des parcs du Saint-Laurent
A. Wills	Institute of Man & Resources
M. H. Posey	Parks for Tomorrow
T. Munson	Yukon Conservation Society
C. O'Brian	Conservation Society of NWT
J. McLeod	Islands Protection Society
J. Hnytka	Sierra Club of Western Canada
M. Kostuck	Alberta Wilderness Assoc.
B. Staszinski	Alberta Wilderness Assoc.
R. Nation	Alberta Wilderness Assoc.
G. Clark	Comité sur l'environnement, Association de l'industrie touristique du Canada
A. Billard	Fédération des pêcheurs de l'Est
G. Clarke	Industrie du tourisme
R. Ames	Fédération Tungavik du Nunavut

PERSONNE CONSULTÉE	GROUPE D'INTÉRÊT REPRÉSENTÉ
INTERVIEWS D'ORDRE GÉNÉRAL	
K. Oakley	Association pétrolière du Canada
T. Beck	Conseil consultatif canadien de l'environnement
N. Macpherson	Intérêt public
T. Munson	Intérêt public
R. Vles	Amis de la Terre
Dr. Reinelt	University of Alberta (Meteorology)
A. Laycock	University of Alberta (Water Resources)
J. Stewart	Saskatchewan Institute of Pedology